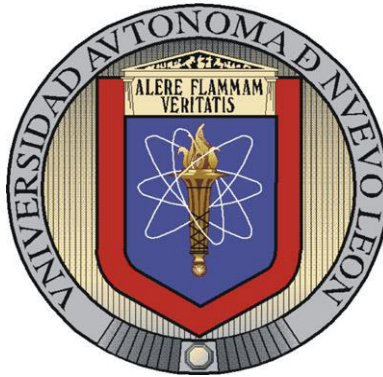


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS  
Y RELACIONES INTERNACIONALES**



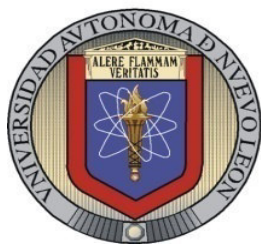
**LA INCIDENCIA DE ACTORES NO GUBERNAMENTALES EN EL  
PROCESO DE GOBERNANZA EN MUNICIPIOS DE LA ZONA  
METROPOLITANA DE MONTERREY**

**TESIS**

**PRESENTADA POR  
GUSTAVO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ**

**PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN FILOSOFÍA CON ORIENTACIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**AGOSTO 2018**



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



LA INCIDENCIA DE ACTORES NO GUBERNAMENTALES EN EL  
PROCESO DE GOBERNANZA EN MUNICIPIOS DE LA ZONA  
METROPOLITANA DE MONTERREY

QUE PRESENTA

GUSTAVO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

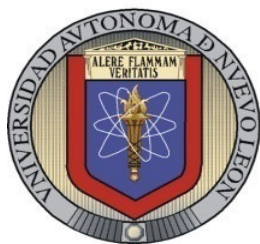
PARA OBTENER EL GRADO DE

DOCTOR EN FILOSOFÍA CON ORIENTACIÓN  
EN CIENCIAS POLÍTICAS

DIRECTOR DE TESIS

DR. CARLOS GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN

Monterrey, Nuevo León, México a 17 de agosto de 2018



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



DOCTORADO EN FILOSOFÍA CON ACENTUACIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS

Los integrantes del H. Jurado examinador del alumno:

GUSTAVO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

Hacemos constar que hemos revisado y aprobado la tesis titulada: “LA INCIDENCIA DE ACTORES  
NO GUBERNAMENTALES EN EL PROCESO DE LA GOBERNANZA EN MUNICIPIOS DE  
MONTERREY ZONA METROPOLITANA”

FIRMAS DEL HONORABLE JURADO

\_\_\_\_\_  
Dr.  
Presidente

\_\_\_\_\_  
Dr.  
Secretario

\_\_\_\_\_  
Dr.  
Primer Vocal

\_\_\_\_\_  
Dr.  
Segundo Vocal

\_\_\_\_\_  
Dr.  
Tercer Vocal

Unidad Mederos, Monterrey, Nuevo León a 24 de mayo de 2018

*A Dios, principio y fin de todo lo que es.  
A Mariana, quien me da razones para ser.  
A mi familia por quien soy.*

## *Agradecimientos*

Para mí es un gran honor ser parte de la Universidad Autónoma de Nuevo León, una institución con altos estándares de calidad y con una vocación profundamente humanista, más aún es un privilegio ser parte de la ahora Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (FACPYRI) donde se han forjado distinguidos académicos e ilustres administradores públicos. De manera puntual, Ing. Rogelio Garza Rivera, Rector de la UANL por su compromiso al frente de esta máxima casa de estudios; al Dr. Abraham Alfredo Hernández Paz, Director de FACPYRI quien con su extraordinario liderazgo ha contribuido al fortalecimiento de la facultad desde diferentes frentes; al Dr. Francisco Javier Gorjón Gorjón, Subdirector de Posgrado de FACPYRI, quien encabeza al extraordinario equipo de académicos comprometidos con la investigación y el desarrollo de nuestro país desde la academia. A ellos mi más sincero agradecimiento por forjar todos los días una institución a la altura de los retos del presente que me han permitido formarme tanto en la ciencia como en la administración pública.

Este trabajo es producto de un arduo proceso formativo que fue posible en gran medida al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Reconozco profundamente el trabajo del Dr. Enrique Cabrero Mendoza al frente de esta honorable institución que ha dado un gran impulso a la ciencia en México.

Mi más grande agradecimiento para el Dr. Carlos Gómez Díaz de León, quien con enorme profesionalismo y agudo sentido crítico me acompañó personalmente a lo largo de estos años y me dio la invaluable oportunidad de colaborar con él en distintos proyectos.

Mi agradecimiento a los Doctores y Doctoras que estuvieron en mi proceso formativo, porque fueron ellos los que con su exigencia hicieron que buscara dar siempre lo mejor de mí. A los amigos que en este camino tuve la oportunidad de descubrir, en especial al Dr. José Carlos Rodríguez Navarro, al Dr. Alaín Sauter Sauter y al futuro Doctor Fredman Mendoza Ibarra.

## **DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD**

El presente trabajo fue realizado gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y dirigido por el Dr. Carlos Gómez Díaz de León.

Declaro solemnemente en honor a la verdad, que el trabajo presentado en este documento es fruto de mi autoría. Que no ha sido previamente presentado para ningún grado o calificación previa, ni previamente publicado o escrito por otra persona, excepto aquellos materiales o ideas que por ser de otras personas les he dado el debido reconocimiento y los he citado debidamente en las referencias.

Gustavo Hernández Martínez

Fecha: 16 de marzo de 2017.

---

Monterrey, Nuevo León, México a 24 de mayo de 2018

# ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE GENERAL .....	VI
ÍNDICE DE TABLAS .....	VIII
INDICE DE FIGURAS .....	IX
ABREVIATURAS.....	X
INTRODUCCIÓN .....	1
<b>CAPÍTULO I. METODOLOGÍA .....</b>	<b>2</b>
1.1 ANTECEDENTES.....	2
1.2 PROBLEMA .....	4
1.3 JUSTIFICACIÓN .....	5
1.4 OBJETIVOS.....	7
1.5 HIPÓTESIS .....	7
1.6 MARCO CONCEPTUAL .....	8
1.7 MODELO DE LA INVESTIGACIÓN.....	9
1.8. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....	9
1.9 MATRIZ DE CONGRUENCIA.....	11
<b>CAPÍTULO II. GOBERNANZA Y CONCEPTOS TRANS DISCIPLINARIOS .....</b>	<b>13</b>
2.1 GOBERNABILIDAD .....	13
2.2 NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....	14
2.3 GOBERNANZA .....	15
2.4 CAPITAL SOCIAL .....	19
2.5 GOBERNANZA Y ACCIÓN PÚBLICA DESDE LAS PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	21
2.6 EL ABORDAJE DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
<b>CAPÍTULO III. GOBERNANZA: TEORÍA Y PRAXIS .....</b>	<b>24</b>
3.1 DESARROLLO HISTÓRICO DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA .....	24
3.2 PERSPECTIVAS DEL CONCEPTO.....	29
3.3 ENTORNOS MUNICIPALES .....	32
3.4 AGENDA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL. COLABORACIÓN DE ACTORES DIVERSOS.....	35
3.4.1 ESTRUCTURA DEL PROGRAMA .....	38
3.5 OTROS MODELOS DE PLANEACIÓN MUNICIPAL .....	43
3.5.1 <i>Las exigencias desde el enfoque de la gerencia pública.....</i>	<i>44</i>
<b>CAPÍTULO IV. PARTICIPACIÓN DE ACTORES NO GUBERNAMENTALES EN ASUNTOS PÚBLICOS... 54</b>	<b>54</b>
4.1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	54
4.2 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO.....	57
4.3 INSTANCIAS DE DELIBERACIÓN .....	59
4.4. CONSEJOS CONSULTIVOS .....	60
4. 5 LA ACCIÓN PARTICIPATIVA, COMO MODELO DE PARTICIPACIÓN SOCIAL.....	62
4.7 LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES EN EL DESARROLLO DE PROYECTOS .....	68

4.8 FASES DE LA ACCIÓN PARTICIPATIVA.....	69
5.1 EL CONTEXTO DE ESTUDIO: MUNICIPIOS URBANOS.....	74
5.2 VARIABLES ASOCIADAS A LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES.....	75
5.3 LA GOBERNANZA COMO VARIABLE .....	78
<b>CAPÍTULO VI. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>81</b>
6.1 ENFOQUE CUALITATIVO.....	81
6.2 DEFINICIÓN DEL CONSTRUCTO DEPENDIENTE .....	86
6.3 HIPÓTESIS GENERAL E HIPÓTESIS PARTICULARES.....	87
6.4 INSTRUMENTO .....	88
<b>VII. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS .....</b>	<b>99</b>
7.1 RESULTADOS Y ANÁLISIS DEL ESTUDIO CUALITATIVOS .....	99
7.1.1 <i>Análisis descriptivo. Un primer acercamiento al discurso.....</i>	<i>99</i>
7.1.2 <i>Análisis por categorías .....</i>	<i>102</i>
7.1.3. ANÁLISIS COMPARATIVO.....	107
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>118</b>
RECOMENDACIONES PARA FUTURAS INVESTIGACIONES.....	123
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>125</b>



## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Variables del Modelo de Accón Pública. ....	78
Tabla 2. Arreglos institucionales observados en la evolución de la configuración no gubernamental. .....	80
Tabla 3. Preguntas de la Entrevista.....	84
Tabla 4. Tabla de Hipótesis.....	87
Tabla 5. Elementos de la Variable Tradiciones Cívicas y Sociales de la Localidad .....	89
Tabla 6. Elementos de la Variable Naturaleza del Tejido Social .....	90
Tabla 7. Capacidad Orgánica y de Participación Social .....	90
Tabla 8. Capacidad Asociativa de Grupos Económicos Locales .....	90
Tabla 9. Gobernanza .....	91
Tabla 10. Estadísticos de Fiabilidad.....	92
Tabla 11. Estadísticos de los elementos.....	92
Tabla 12. Estadísticos total-elemento .....	93
Tabla 13. Resumen del procesamiento de los casos.....	93
Tabla 14. Estadísticos de fiabilidad .....	94
Tabla 15. Estadísticos total-elemento .....	94
Tabla 16. Resumen del procesamiento de los casos.....	94
Tabla 17. Estadísticos de fiabilidad .....	95
Tabla 18. Estadísticos total-elemento .....	95
Tabla 19. Estadísticos de fiabilidad .....	96
Tabla 20. Estadísticos total-elemento .....	96
Tabla 21. Resumen del procesamiento de los casos. Eliminación por lista basada en todas las variables del procedimiento. ....	97
Tabla 22. Estadísticos de fiabilidad .....	97
Tabla 23. Estadísticos total-elemento .....	98
Tabla 24. Análisis Comparativo.....	108
Tabla 25. Cuadro Comparativo de las relaciones de las variables por municipio.....	117

## INDICE DE FIGURAS

Figura 1. Modelo de Relación Causal Gobernanza y Acción Social .....	76
Figura 2. Tipologías de Gobernanza Local .....	79
Figura 3. Modelo Básico de Estudio .....	85
Figura 4. Modelo de la Investigación .....	86
Figura 5. Relevancia Conceptual de los discursos.....	100
Figura 6. Modelo Guadalupe. Tradiciones Cívicas y Sociales.....	111
Figura 7. Coeficientes de Path: Guadalupe, N.L.....	111
Figura 8. Modelo Apodaca. Capacidad Asociativa de Grupos Económicos Locales.....	112
Figura 9. Coeficientes de Path: Apodaca, N.L. ....	113
Figura 10. Modelo Monterrey. Capacidad Asociativa de Grupos Económicos Locales .....	113
Figura 11. Coeficientes de Path: Monterrey, N.L.....	114
Figura 12. Modelo San Nicolás de los Garza, N.L. Capacidad Asociativa de Grupos Económicos Locales .....	115
Figura 13. Coeficientes de Path: San Nicolás de los Garza, N.L. ....	115
Figura 14. Modelo San Pedro Garza García, N.L. Capacidad Asociativa de Grupos Económicos Locales .....	116
Figura 15. Coeficientes de Path: San Pedro Garza García, N.L.....	116

## **ABREVIATURAS**

TI	Transparencia Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
NGP	Nueva Gestión Pública
CS	Capital Social
BM	Banco Mundial
ANG	Actores no gubernamentales
AG	Actores gubernamentales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
CONAFOR	Consejo Nacional Forestal
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Local
SEGOB	Secretaría de Gobernación



## INTRODUCCIÓN

En las últimas tres décadas el concepto de gobernanza ha ocupado una parte importante de los estudios en el terreno de la ciencia política y la administración pública. Originalmente el término aludió a un proceso enmarcado en el ámbito gubernamental, pero posteriormente su significado se asoció a procesos de colaboración entre gobierno y sociedad.

Actualmente, el abordaje de la gobernanza suele plantearse con mayor frecuencia desde sus diferentes tipologías (global, nacional, forestal, educativa, etc.) mientras que los estudios sobre el proceso en sí mismo, son menores. El presente estudio se centra en el proceso mismo de la gobernanza y tiene por objetivo principal, explicar cómo influyen los actores no gubernamentales en el proceso de la gobernanza y qué elementos de éstos tienen mayor peso en dicho proceso.

Según la literatura revisada, en esta investigación, gobernanza es el “proceso de dirección de la sociedad que ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno [...] es un nuevo proceso directivo” (Aguilar, 2007, pág. 9) el cual está constituido por sociedad y gobierno, quienes colaboran en los procesos gubernamentales. La perspectiva de la gobernanza, “apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno” (Aguilar, 2007, pág. 8).

La investigación se realizó mediante un método mixto dado que ello contribuye a analizar el fenómeno en todas sus dimensiones; limitar el estudio a un método cualitativo o cuantitativo reduciría el estudio a un análisis parcial. Los resultados expusieron la relación de las variables asociadas a los ANG con la gobernanza como variable dependiente. Los hallazgos y la información recibida, permiten plantear líneas de reflexión para estudios posteriores.

## **CAPÍTULO I. METODOLOGÍA**

En el presente capítulo se exponen los elementos conceptuales que constituyen el andamiaje metodológico de la presente investigación. En primer término, se presentan antecedentes sociopolíticos de carácter supranacional y nacional, desde el cuál se plantea la investigación.

Posteriormente se presenta el problema de investigación como punto de partida del estudio, a partir del cual se plantean las interrogantes y los objetivos generales y específicos del trabajo. A continuación, se podrá apreciar cómo el planteamiento del problema encuentra sentido en las aproximaciones conceptuales y causales con el fin de establecer un vínculo que contribuya al desarrollo de un modelo de estudio para la comprensión de la gobernanza.

Finalmente se expondrá la importancia y la necesidad de una investigación de este tipo, con el objeto de exponer las causas que la justifican, la cual, aunque está en el terreno de lo académico, permitiría desarrollar mecanismos de análisis para la gobernanza que podrían sustentar otras investigaciones y podrían aportar datos para otro tipo de proyectos en la realidad política.

### **1.1 Antecedentes**

En la actualidad existen múltiples conflictos de carácter mundial, consecuencia, en gran medida de la crisis financiera y la interdependencia económica de los países. De tal forma que, en mayor o menor medida, la crisis económica ha desembocado a nivel mundial en problemas de distinta índole. Los gobiernos de algunos países han evidenciado importantes dificultades para gobernar, e incluso, en algunos casos, significativos casos de corrupción que han generado falta de credibilidad de los ciudadanos hacia los gobernantes, así como altos grados de desafección política (Montero, Gunther, & Torcal, 1998).

En América Latina, el 47% de las personas consideran que los políticos son corruptos mientras que el 53% opina que el gobierno tiene un deficiente desempeño en la lucha contra la corrupción (Transparency International, 2017, pág. 6).

En lo concerniente a México, la credibilidad de la denominada clase política parece estar en declive. Según Transparencia Internacional (TI) (2017, pág. 11), en México el 61% de la población, considera que la corrupción ha aumentado y un 61% afirma que no se está haciendo un buen trabajo frente al problema.

A lo anterior se suma la situación de pobreza, que se incrementó desde el 2006 junto al tema de la violencia. En 2014, México ocupó el segundo lugar en desigualdad de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 2015, pág. 111) y reportó que cuatro de cada diez mexicanos perciben que no tienen dinero suficiente para adquirir alimentos (OECD, 2015, pág. 28), en tanto que la brecha de desigualdad se incrementó de 2014 a 2015 (OECD, 2017, pág. 103).

Asociado a lo anterior, en México, como en numerosos países del mundo, se han detonado conflictos políticos, económicos y sociales en las últimas décadas, que han provocado importantes tensiones entre gobierno y sociedad. Esta tensión se ha expresado de diversas formas, desde meras referencias de inconformidad verbal, mediática y cibernética, hasta manifestaciones pacíficas y violentas en algunas zonas del país, pasando por la composición y afianzamiento de grupos sociales y organizaciones no gubernamentales (ONG's), que pretenden de manera organizada influir en las decisiones del gobierno. En este contexto, diversos acontecimientos políticos y múltiples problemas sociales, han accionado variados tipos de manifestaciones sociales, en ocasiones desproporcionadas, en contra de actores del gobierno.

No obstante, dichas manifestaciones no han desembocado necesariamente en políticas públicas ni en el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana, en tanto que la tensión entre gobierno y sociedad, siguen siendo una realidad creciente.

Si bien es cierto que organismos conformados por actores no gubernamentales han logrado incidir en el gobierno, la interacción entre gobierno y sociedad, aún cuando se encuentra en proceso de desarrollo, no ha sido una constante en las estructuras del estado.

El déficit de cooperación entre gobierno y sociedad genera una tensión que dificulta el desarrollo y la propia acción gubernamental, en especial si se asume que la función del gobierno, no se puede entender sin la intervención de la sociedad civil. Surge, por lo tanto, la necesidad de abordar la gobernanza en tanto interacción de actores gubernamentales y no gubernamentales y la forma en la que éstos establecen lazos de colaboración.

El concepto de gobernanza es un concepto relativamente novedoso en el ámbito de la ciencia política; ha sido usado desde la década de los noventa para designar la interacción entre actores ajenos al gobierno y actores políticos en los procesos gubernamentales. Aguilar (2007, pág. 6) lo refiere como una nueva forma de gobierno, una forma nueva de gobernar “postgubernamental” (Aguilar, 2010, pág. 189) que trasciende el monopolio del estado; por su parte Cabrero (2013, pág. 122) precisa que “se trata de gobernar mediante un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales” subrayando además que esta cooperación debe darse dentro de “redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Cabrero, 2013, pág. 22).

El concepto de gobernanza presenta distintos matices conceptuales y enfoques diversos que enfatizan variadas connotaciones del término, mismas que se precisarán en el marco teórico. Al respecto, Peters (2000) precisa que la idea actual de gobernanza, pese a todo, implica mecanismos provistos por el estado para el ordenamiento de la acción social, es decir que el concepto alude a una lectura institucional” (Le Galès, 1995, pág. 58).

## **1.2 Problema**

Los cambios institucionales de las últimas décadas en México, han generado una reflexión académica sobre la gobernanza, en tanto cooperación entre actores gubernamentales y no gubernamentales en los procesos de gobierno. Tal reflexión se ha centrado principalmente



en la interacción de los actores y en las capacidades institucionales que contribuyen a la gobernanza y no en la forma en la que participan los actores en dicho proceso, pero, sobre todo, poco se ha explorado qué actores inciden con mayor peso en la gobernanza.

Los estudios no revelan de modo contundente, cuál es la importancia de los actores no gubernamentales en el proceso de la gobernanza y más concretamente, qué componentes asociados a los actores no gubernamentales, inciden con mayor peso en el proceso de la gobernanza en entornos municipales urbanos.

Lo anterior, conlleva al planteamiento de la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué componentes asociados a los actores no gubernamentales inciden con mayor peso en el proceso de la gobernanza?

### **1.3 Justificación**

La evolución de la administración pública como objeto de estudio ha tomado especial relevancia en el siglo XX y ha explorado y descrito el desarrollo de las estructuras administrativas del estado. En la “década de los 90’s se ha innovado con nuevas categorías como políticas públicas, gestión pública y gerencia pública” (Gómez C. , 2013, pág. 123). Estas categorías plantean el reto de construir herramientas de análisis que permitan la comprensión de la realidad política en su complejidad y en su acelerado proceso de transformaciones.

Los profundos cambios de los procesos gubernamentales y sociales –vertiginosos en las últimas décadas– exigen un análisis que permita esclarecer la forma en la que se articulan los cambios en la administración pública con el objeto de comprender y proyectar predicciones acerca de tales fenómenos, en este caso, la gobernanza.

La Gobernanza, es un concepto que comenzó como un término usado con un carácter netamente descriptivo, “que se utilizó para denotar las nuevas prácticas que realizaba el gobierno en el último cuarto del siglo pasado al ejecutar sus políticas, programas y servicios” (Aguilar, 2010, pág. 200). Más adelante, el concepto, adquiriría un sentido teórico de

carácter explicativo. No obstante, la argumentación teórica no ha contribuido necesariamente al desarrollo de tendencias empíricas para el estudio de la gobernanza y, por ende, de herramientas que favorezcan su desarrollo y que “influyan en el cultivo institucional” (Cabrero, 2013, pág. 13).

La gobernanza como categoría de análisis, ha permitido una comprensión muy acertada y plausible de los procesos de gobierno en México, en lo que respecta a la administración pública, pero se requieren elementos que permitan una operacionalización del fenómeno, sustentado en el uso de variables que contribuyan a una comprensión más extensa y que tome en cuenta los contextos económicos, jurídicos, culturales y políticos.

En síntesis, se aprecia la necesidad de la realización estudios empíricos para indagar en el fenómeno de la gobernanza, pero, sobre todo, la integración de modelos de estudio que nutran las investigaciones a este respecto desde la perspectiva de los actores no gubernamentales. El término gobernanza, es para algunos autores, “un concepto en busca de contenido más empírico y menos normativo” (Arellano Gault, Sanchez Cetina, & Retana Soto, 2014, pág. 117)

Es preciso señalar, en otro orden de ideas, que, además, la construcción de la ciencia política no es un proceso arbitrario e inconexo, por el contrario, surge en el marco de diversos planteamientos teóricos que iluminan el recorrido metodológico de los científicos sociales que aspiran a comprender la realidad.

Lo anterior plantea una justificación de índole social ya que en materia de políticas públicas y Nueva Gestión Pública (NGP), la información y los datos sobre el acontecer social no carecen de utilidad, sino que son fuente de elementos decisionales. Aun cuando el planteamiento de la presente investigación corresponde al ámbito académico, es insoslayable precisar que la composición de resultados puede trascender las paredes de la ciencia –en cuanto tal– para ubicarse en el terreno de lo real, ofreciendo información pertinente para la creación de políticas públicas y proyectos sociales. Tal justificación se

sustenta en la necesidad de general elementos empíricos que aporten a la creación de políticas públicas.

Aunado a lo anterior, es preciso señalar que, para el estudio presente, se deben tener en consideración otros enfoques teóricos que abonen al estudio del problema, como lo son las políticas públicas, el capital social (CS) y redes de política pública y desarrollo local entre los más destacados. Estos enfoques permitirán en unos casos encontrar “Vías de acceso al objetivo de estudio” (Cabrero, 2013, pág. 17), claridad conceptual sobre el fenómeno de estudio y elementos acerca de las posibles explicaciones del objeto de estudio, esto “se justifica cuando la realidad que se busca entender así lo exige” (Cabrero, 2013, pág. 17).

#### **1.4 Objetivos**

El objetivo principal de la presente investigación es evaluar la incidencia de los actores no gubernamentales en el proceso de la gobernanza local, según lo cual, los objetivos específicos son los siguientes:

- Determinar los mecanismos institucionales que favorecen la incidencia de los actores no gubernamentales en el proceso de gobernanza local
- Detallar el modo en que los actores no gubernamentales inciden en el proceso de gobernanza
- Definir un modelo de estudio para la comprensión de la interacción entre los distintos actores
- Operacionalizar las variables
- Explicar los resultados y el aporte teórico de la investigación

#### **1.5 Hipótesis**

De acuerdo con lo anterior, la hipótesis que sustenta el presente trabajo es que: los actores no gubernamentales inciden positivamente en el proceso de la gobernanza

## 1.6 Marco Conceptual

**Gobernanza.** La gobernanza es un concepto usado en los últimos treinta años en el ámbito de la ciencia política para referir una forma de gobierno postgubernamental (Aguilar, 2010, pág. 189) en el que los actores gubernamentales no son el centro de la acción pública, sino que la dirección del gobierno se da a partir de la colaboración entre gobierno y sociedad. La gobernanza es el “proceso de dirección de la sociedad que ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno [...] Es un nuevo proceso directivo” (Aguilar, 2007, pág. 9).

**Actores no gubernamentales.** En el marco de las transformaciones del estado, ha emergido la participación de sujetos y organismos fuera de la esfera gubernamental. A estos participantes ajenos al ámbito del gobierno se les ha denominado en el campo de la administración pública, actores no gubernamentales en contraposición a los actores que pertenecen al gobierno. La participación de estos actores se ha incrementado con los procesos de globalización y eventualmente han logrado una mayor interacción e influencia en el terreno político (Muñoz, 2013).

Siguiendo a Real (2002, pág. 1), el concepto de Actores no Gubernamentales alude a "aquellos individuos y grupos privados no dotados de autoridad gubernamental y no pertenecientes al entramado institucional del Estado [...] que influyen o buscan influir de manera activa, independientemente de los medios utilizados, en el proceso de las políticas públicas". Para fines de esta investigación, el término, también referido como actores no estatales, alude a los sujetos y grupos sociales que intervienen en los procesos del gobierno en mayor o menor medida.

**Incidencia.** El término incidencia está intrínsecamente vinculado con el de influencia, no obstante, para efectos de la presente investigación el término incidir, es un concepto más preciso y apropiado, puesto que en el universo de la administración pública permanece constantemente asociado a la acción e interacción de los actores en la arena política. En ese sentido, toda referencia al concepto de incidencia, está en el terreno político. Desde la perspectiva de Cáceres (2006, pág. 15) la idea de incidencia política está relacionado “con

procesos de movilización pública de actores sociales en función de incidir en quienes hacen las políticas públicas”. La incidencia implica la interacción de actores en distintos niveles. En el terreno las políticas públicas “La incidencia en políticas públicas consiste en actividades confrontativas y cooperativas que implican interactuar con el gobierno y otras instituciones públicas” (Tapia, Campillo, Cruickshank, & Morales, 2010, pág. 13) .

En el marco de lo político, la incidencia se refiere al “medio por el cual individuos, grupos o sectores de la sociedad civil se involucran en procesos políticos para hacer valer sus intereses particulares y, al mismo tiempo, volver a los gobiernos más responsables, transparentes y abiertos a la participación” (Cáceres, 2006, pág. 16)

**Capital Social.** El concepto de CS, engloba aspectos vinculados con la estructura comunitaria que permite la interacción en redes sociales a partir de la confianza y la colaboración de los miembros de una comunidad, “el capital social se compone de los recursos insertos en las redes sociales, tales como las relaciones, la confianza y las obligaciones entre los miembros de tales redes” (Huerta Wong, 2017, pág. 102).

### **1.7 Modelo de la Investigación**

El tipo de investigación es de carácter descriptivo, no experimental, con un enfoque metodológico de investigación mixta, según lo cual el método de recopilación información para el estudio cualitativo, fue una entrevista estructurada a actores gubernamentales; mientras que el método de recopilación de datos es mediante encuestas aplicadas a ciudadanos, que participan en la estructura de Participación Ciudadana de los municipios de Apodaca, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás y San Pedro en Monterrey, N.L. México.

### **1.8. Diseño de la Investigación**

La presente, es una investigación que busca describir qué variables asociados a los actores no gubernamentales, tienen mayor peso en los procesos de la gobernanza en entornos municipales urbanos. Para el estudio se diseñaron dos instrumentos, uno de carácter cualitativo y otro de carácter cuantitativo.

En primer término, se diseñó un instrumento de carácter cualitativo, cuyo propósito fue identificar la forma de participación de los actores no gubernamentales (ANG) en el municipio a partir de los cambios institucionales y desde la perspectiva de los actores del gobierno. El instrumento diseñado fue una entrevista estructurada. Este ejercicio de investigación permitiría una aproximación al municipio y a la manera en la que se organiza cada uno y de manera destacada la forma en la que interactúan los diversos actores.

El diseño del instrumento cualitativo se realizó a partir de tres factores enmarcados en el concepto de gobernanza. En primer lugar, lo correspondiente a la estructura social, en el que se indaga en la naturaleza del tejido social y la forma en la que se estructuran las relaciones en los distintos municipios. En segundo lugar, se revisan cuáles son los mecanismos de participación a los que tienen acceso los ciudadanos y finalmente en tercer lugar se aborda el tema de los cambios institucionales. Los datos producto de este estudio fueron ingresados al software NVivo para su posterior y correspondiente análisis.

En segundo término y a partir de los recursos bibliográficos y la investigación de corte cualitativo, se procedió al diseño de un instrumento cuantitativo, mismo que fue una encuesta. El objetivo del instrumento es describir qué variables asociadas a los actores no gubernamentales tienen más peso en el marco de la gobernanza. Tal descripción implica el reconocimiento de las principales variables que están vinculadas con los actores no gubernamentales. De acuerdo con el estudio, se apreció la relevancia de diversas variables que pueden ser agrupadas bajo la conceptualización del Modelo de Cabrero (2013) referente a la acción pública. Bajo la premisa de que la gobernanza es una forma de acción pública (Ruano de la Fuente, 2002, pág. 4), se refieren las variables del estudio de Cabrero para sintetizar el acervo teórico sobre los actores no gubernamentales y para definir un punto de partida para el desarrollo del instrumento.

A partir de las variables asociadas con la configuración no gubernamental del modelo referido, las cuales son: tradiciones cívicas y sociales; naturaleza del tejido social; capacidad orgánica y de participación social y capacidad asociativa de grupos económicos locales se procedió al diseño de un instrumento de carácter cuantitativo bajo la forma de encuesta

que después de un pilotaje, fue aplicado a los actores no gubernamentales que participan en la estructura de las direcciones de Participación Ciudadana de cinco municipios de la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León.

Se identificaron municipios urbanos heterogéneos pero que destacaran por su actividad económica y contaran con una Dirección Municipal de Participación Ciudadana. Los municipios identificados fueron Monterrey, San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza, Apodaca y Guadalupe. Esta selección supone una contrastación tanto por su cultura como por sus dimensiones, pero es la comparación la que permitió la identificación de los aspectos comunes más destacados de la investigación.

Luego del diseño del instrumento y la selección de los municipios urbanos de donde se recogería la muestra, se aplicó el instrumento a miembros de la estructura de Participación Ciudadana, mimos que fueron elegidos por un muestreo aleatorio. El proceso subsecuente fue tratar la información para identificar las variables asociadas a la configuración no gubernamental ya citadas, mediante el software estadístico SPSS, con el cuál se analizaron los resultados que finalmente fueron analizados para extraer conclusiones.

El estudio fue abordado bajo una perspectiva positivista, con una perspectiva de carácter cuantitativo no experimental y analítico deductivo.

## **1.9 Matriz de Congruencia**

## MATRIZ DE CONGRUENCIAS

Problema de Investigación	Pregunta de Investigación	Objetivo General	Objetivos Específicos	Marco Teórico	Hipótesis	Variables	Método	Instrumento de Medición
Los estudios sobre gobernanza no revelan de modo contundente, cuál es la importancia de los actores no gubernamentales en el proceso de la gobernanza y más concretamente, qué variables asociados a los actores no gubernamentales, inciden con mayor peso en el proceso de la gobernanza en entornos municipales urbanos.	¿Qué variables asociados a los actores no gubernamentales inciden con mayor peso en el proceso de la gobernanza en entornos municipales urbanos?	Determinar qué variables asociados a los actores no gubernamentales, inciden con mayor peso en el proceso de la gobernanza en entornos municipales urbanos	-Determinar los mecanismos institucionales que favorecen la incidencia de los actores no gubernamentales en el proceso de gobernanza local -Detallar el modo en que los actores no gubernamentales inciden en el proceso de gobernanza -Definir un modelo de estudio para la comprensión de la interacción entre los distintos actores -Operacionalizar las variables -Explicar los resultados y el aporte teórico de la investigación.	Kooiman (1993)(1993 identifica a la gobernanza en la <b>interacción del estado y la sociedad</b> y la forma en la que se organiza esta, y Cabrero (2013, pág. 23) explica que es <b>“el patrón común de interacción entre los diversos actores</b> involucrados que emerge en un sistema sociopolítico”. En este sentido “se encuentran en la gobernanza las ideas de dirección de gobierno sin otorgar primacía al Estado” (Le Galès, 1995, pág. 58).	Los actores no gubernamentales inciden positivamente en el proceso de la gobernanza	-Tradiciones Cívicas y Sociales -Naturaleza del Tejido Social -Capacidad Orgánica y de Participación Social -Capacidad Asociativa de Grupos Económicos Locales -Gobernanza	El tipo de investigación es de carácter descriptivo, no experimental, con un enfoque metodológico mixto, según lo cual el método de recolección de datos para la parte cualitativa es mediante entrevistas y para la parte cuantitativa es mediante encuestas aplicadas a miembros de la estructura de Participación Ciudadana de municipios de la Monterrey zona Metropolitana	Se realizaron entrevistas a los Directores de Participación Ciudadana de Monterrey, Guadalupe, Apodaca, San Nicolás de los Garza y San Pedro Garza García



## CAPÍTULO II. GOBERNANZA Y CONCEPTOS TRANS DISCIPLINARIOS

En las últimas décadas los conceptos de gobernabilidad, nueva gestión pública (NGP) y más recientemente gobernanza han sido ejes importantes tanto para la teoría política como para la administración pública, estos conceptos se ubican en el universo de la política, y, por ende, “en una dimensión de la existencia que implica convivencia y cooperación, pero también conflictos” (Revesz, 2009).

Gobernabilidad y gobernanza, son constantemente referidos para “describir una amplia gama de situaciones, relacionadas con la gestión política y administrativa de la sociedad y a las modalidades de ejercicio del poder” (Mazurek, 2009, pág. 13). Éstos además tienen una relación histórica. Gobernanza como concepto surge en la década de los noventa en el marco de la administración pública y ésta a su vez, surge en el contexto de la búsqueda de la gobernabilidad, tema suscitado en los años setenta. Por ello, el análisis de ambos conceptos es indisoluble.

### 2.1 Gobernabilidad

Aun cuando el concepto de gobernabilidad en el ámbito de la teoría política es de uso frecuente, en su “breve periodo de existencia ya ha significado muchas cosas, para diferentes autores en diversos momentos del tiempo” (Oriol Prats, 2003, pág. 239), producto de su misma evolución conceptual y a la diversidad de enfoques con que se borda.

El término gobernabilidad surge “en el contexto del agotamiento del modelo liberal keynesiano de posguerra” (Monedero, 2012, pág. 298) El texto referencial que marcó la génesis del debate y “la introducción del vocablo en el lenguaje político contemporáneo, fue, sin duda, el de Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, en *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*” (Camou, 2010, pág. 1) publicado en 1975 por La Comisión trilateral, integrada por Rockefeller para la cooperación entre Europa, América del Norte y Japón.

Dicho informe, presentaba un análisis del panorama mundial y de los gobiernos frente a los retos presentados por el estado de bienestar y su capacidad para gobernar ante dichos retos. “Su preocupación más significativa consistía en ofrecer un diagnóstico de la gobernabilidad en sociedades donde los bienes y servicios prestados por el estado representaban una sobrecarga insostenible a largo plazo” (Ugalde, 2008, p. 97). Dicho en otros términos, el informe sostuvo que “la cuestión de la gobernabilidad consiste en preguntarse sobre las capacidades de gobernar del gobierno, considerando a la sociedad como algo que por definición ha de ser gobernado y administrado” (Aguilar, 2008, pág. 38).

La recomendación derivada del documento estaba centrada en dos aspectos fundamentales: El adelgazamiento del estado y en restituir a la sociedad tareas y responsabilidades (Aguilar, 2010, pág. 203). El planteamiento de la comisión tuvo una gran influencia en la organización del estado, puesto que éste, se tenía que reconfigurar de acuerdo con las nuevas exigencias sociales y principalmente a la incapacidad del estado de proveer bienes y servicios a la sociedad y al mismo tiempo mantener un ancho aparato burocrático. La búsqueda de la gobernabilidad requirió la exploración de mecanismos y herramientas que contribuyeran a la estabilidad y la eficiencia del estado, así como a la legitimidad de los gobiernos.

## **2.2 Nueva Gestión Pública**

En la misma década y de forma paralela al surgimiento de la gobernabilidad “cuando emergen y se recrudecen los problemas de insolvencia fiscal que dañan la acción del gobierno” (Uvalle, 2011, pág. 1) surge en el debate académico el interés por las “ineficacias detectadas en la ejecución de los programas públicos, surgiendo el planteamiento de los fallos en la intervención del estado” (García, 2007, pág. 38), de tal forma que las transformaciones se orientaron a un replanteamiento de la administración del estado que desembocó en lo que se denominaría Nueva Gestión Pública (NGP), donde se pueden identificar dos etapas de desarrollo:

En primer término, el interés de la NGP está centrado en el adelgazamiento del estado social, es decir, su propósito se orienta a reajustar los ejes financieros del estado como una propuesta inicial.

En un segundo momento, la NGP se orienta a la operación de la optimización de los recursos del estado. Esta etapa ha sido “consecuencia de los procesos más amplios de reforma del Estado que han tenido efectos en el aparato administrativo gubernamental por la vía de reformas administrativas o de la modernización administrativa” (Gómez C. , 2013, pág. 179). Tales reformas se han encaminado llevar al ámbito público, los principios propios del sector privado; “este marco de responsabilidad se concreta en tres pilares que tienden a reproducir los existentes en la organización empresarial” (Longo & Echabarria, 2000, pág. 4). Los tres pilares referidos son: el poder de los directivos, el reconocimiento de subsistemas de gestión y en el control por el mercado (Longo & Echabarria, 2000, pág. 2). Pero además “el otro componente innovador de la nueva gestión pública lo constituye la gestión de la calidad” (Gómez C. , 2013, pág. 185).

El proceso de transformación de la administración pública implica, la asimilación de conceptos fundacionales derivados del universo empresarial “la cuarteta conceptual alrededor de la cual se halla configurada la nueva gerencia pública es la orientación al cliente, la privatización, el mercado y la competencia” (Guerrero, 2004, pág. 58).

### **2.3 Gobernanza**

Gobernanza es, un “proceso de dirección de la sociedad que ya no es equivalente a la sola acción directiva del gobierno [...] Es un nuevo proceso directivo” (Aguilar, 2007, pág. 9) el cual está constituido por la colaboración entre sociedad y gobierno, quienes interactúan en los procesos gubernamentales. En ese sentido, la perspectiva de la gobernanza, “apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun si dotado con la totalidad de las capacidades requeridas (Aguilar, 2007, pág. 8).

Kooiman (1993) identifica a la gobernanza en la interacción del estado, la sociedad y la forma en la que se organiza éste; a su vez, Cabrero (2013, pág. 23) explica que es “el patrón común de interacción entre los diversos actores involucrados que emerge en un sistema sociopolítico”. En este sentido se observará más adelante, “el término refiere una lectura institucional” (Le Galès, 1995, pág. 58). En ese sentido, vale la pena decir que el terreno de la gobernanza es meramente institucional.

El término es relativamente reciente y en los últimos años ha sido “objeto preferente de atención por los círculos académicos, los *think tanks* y centros de investigación, los gobiernos y organismos multilaterales y, en general, los interesados en los problemas del desarrollo económico y humano de los países” (Longo F. , 2010, pág. 76). Los procesos de reconfiguración de los esquemas gubernamentales han conllevado a que la estructura de las instituciones públicas sufriera “una profunda transformación que ha venido a complementar el proceso de reforma del Estado” (Gómez C. , 2013, pág. 7). No obstante, es importante subrayar la falta de consenso respecto a la univocidad del término en función de su significado.

Finalmente, es importante subrayar que mientras que el tema de la gobernabilidad surge ante la ineficacia de los gobiernos para proveer bienes y servicios y en general las expectativas del estado de bienestar como se ha dicho, ésta (la gobernanza) surge como una respuesta a la crisis del estado neoliberal y “adquirió un sentido teórico en el momento que se demostró que el estado no tenía los recursos ni la autonomía para dar dirección a la sociedad por sí mismo” (Aguilar, 2010, pág. 191), según lo cual se establece un nuevo modo de gobierno.

El supuesto elemental que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y se

valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad (Aguilar, 2007, pág. 8).

Según lo anterior, se siguen algunos aspectos conceptuales respecto a la gobernanza, que Aguilar (2007, pág. 8) enuncia de la siguiente forma:

1. Los procesos de dirección de la sociedad están dirigidos por sectores, grupos y personalidades que determinan sus objetivos.
2. Estos procesos de dirección están articulados de acuerdo a los intereses de la sociedad.
3. El cumplimiento de dichos objetivos implica normas causales de dirección que derivan de la ciencia, la tecnología y las gerencias, principalmente.
4. Es una acción colectiva, en tanto que participan los actores sociales.
5. En el proceso interviene gobierno y sociedad, no obstante, el peso de la dirección está centrado en la sociedad.

El tema de la gobernanza implica el cambio profundo de los procesos gubernamentales, en el que la sociedad va adquiriendo una mayor relevancia, de forma institucional. Actualmente, el concepto se ha extendido a diversos temas, se habla de gobernanza ecológica, gobernanza urbana, gobernanza anticipatoria, etc., para referir la colaboración entre gobierno y actores no gubernamentales en problemas de distinta índole.

El término adquirió popularidad entre la comunidad científica en el documento del Banco Mundial “El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable”, donde la reflexión se orientaba a una “mejor gobernanza”, la cual “debía incluir imperio de la ley, lucha contra la corrupción, transparencia en las operaciones y rendición de cuentas, capacidad técnica del gobierno para diseñar e implementar políticas públicas de crecimiento y desarrollo” (Aguilar, 2010, pág. 35). Actualmente, estos indicadores son usados para aludir a la gobernabilidad.

En 2007, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó un portal que agrupa una serie de indicadores de gobernanza, “los indicadores disponibles en DataGob provienen de 30

fuentes, incluyendo instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y organismos multilaterales. Abarcan cuatro grandes áreas (democracia, mercados, gestión pública y estado de derecho) así como una serie de indicadores socioeconómicos” (BID, 2007). No obstante, después de la revisión del material proporcionado, se concluyó que la base de datos, estaba sesgada por lo que Aguilar (2010) suele denominar “gobernanza por gobierno”, “gobernanza jerárquica” o “vieja gobernanza”, la cual es contraria a la Nueva Gobernanza, que designa a una sociedad que “posee ya en modo suficiente capacidades informativas, cognoscitivas, tecnológicas, organizacionales y productivas, así como capacidades políticas de deliberación y entendimiento y capacidades morales de autorregulación mediante confianza, asociacionismo y cooperación” de modo que asume un rol que no es pasivo en la dirección de su gobierno.

Dentro de las perspectivas conceptuales del concepto de gobernanza se puede reconocer el “modelo Westminster (Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Reino Unido) y en el modelo de la reinversión del gobierno (EE.UU.) (...) considera que la suma de los intereses particulares genera un resultado congruente con el de los grupos mayores de ciudadanos” (Rosas-Funseca, Calderón-Maya, & Campos-Alanis, 2012, pág. 117). Adicionalmente, los recientes estudios configuran la noción de gobernanza como a “un nuevo enfoque dentro de la nueva gestión pública, donde sociedad civil y gobierno son co-responsables del quehacer político ya sea a nivel federal, estatal o local” (Rosas-Funseca, Calderón-Maya, & Campos-Alanis, 2012, pág. 119)

La gobernanza, se asocia principalmente a la interacción de actores gubernamentales y no gubernamentales. Se sigue en esta investigación el concepto de gobernanza en el que intervienen estos dos tipos de actores, por lo tanto “la gobernanza es el proceso de interacción entre actores estatales y no estatales para formular y aplicar políticas en el marco de un conjunto determinado de reglas formales e informales que moldean el poder y son moldeadas por este” (Banco Mundial, 2017, pág. 3)

## 2.4 Capital Social

El concepto de Capital Social (CS), ha sido objeto de diversos análisis en las últimas décadas y está asociado a las “normas, instituciones y organizaciones que promueven: la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación [...] plantea que las relaciones estables de confianza, reciprocidad y cooperación” (Durstun, 2000, pág. 7) pueden contribuir al mejoramiento de las condiciones sociales.

Según algunos académicos, el concepto capital social ha sido usado en varios momentos de la historia por distintos autores, no obstante, la atribución fundacional del término está situado en la década de los ochenta con el trabajo de Pierre Bordieu, quien “había incorporado el concepto en su aparato teórico en la década de los setenta, o incluso antes” (Ramírez, 2005, pág. 21) y que en un texto publicado hacia 1985 define capital social como “la totalidad de los recursos potenciales y actuales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos” (Bordieu, 2000, pág. 148). Esta definición puntualiza la colaboración asociada a la obtención de recursos comunes.

Portales, Neira y Pío, atribuyen el uso del término a Hanifan en 1916, usando CS en alusión a “buena voluntad, compañerismo, simpatía y relaciones sociales entre individuos y entre familias”. Así mismo, Saiz y Sender (2008), refieren el término a un texto de Jane Jacob en 1961, quien afirma que: “lo característico de un grupo poblacional debe ser la dinámica de las personas que han formado redes vecinales. Estas redes son el capital social irremplazable de las ciudades. Cuando este capital se pierde, por cualquier razón, su resultado desaparece, a menos que un nuevo capital se acumule lenta y casualmente”.

No obstante, la difusión de los trabajos de Bordieu, “en América Latina, la idea de capital social es tomada directamente de los trabajos de James Coleman” (Marrero, 2006, pág. 76). Para Coleman, “El valor del concepto de capital social se encuentra por primera vez en el hecho de que identifica ciertos aspectos de la estructura social por parte de sus funciones, a pesar de las diferencias en la forma, apariencia, y la construcción” (Coleman, 1988, pág.

100) según lo anterior, esta función, es la denominada "capital social" misma que constituye el valor de estos aspectos del ordenamiento social de los actores susceptibles de “ser usados” para fines determinados. Lo cual en Putnam es expresado como la facilidad para la coordinación y la comunicación, misma que permite dilemas de acción colectiva (Putnam, 1995, pág. 2). Esta afirmación, esencial para la comprensión del capital social, es además de suma relevancia en la Acción Pública y la Gobernanza, ya que la participación de los actores sociales tanto en el marco de la institucionalidad (Gobernanza) y en la acción social en el ámbito de lo público en cooperación con el gobierno (Acción Pública) representa un factor que aporta a la construcción de dirección en cooperación con el gobierno o bien, establece vínculos relacionales en la esfera de lo público. En ambos casos se ha notado que las sociedades organizadas tienden al mejoramiento de su entorno social y en la participación de carácter político.

Al respecto, Putnam, en el ámbito de las ciencias sociales, sintetiza que por “diversas razones, la vida es más fácil en una comunidad bendecida con un importante stock de capital social. En primer lugar, las redes de compromiso cívico fomentan normas sólidas de reciprocidad generalizada y alientan el surgimiento de la confianza social” (Putnam, 1995, pág. 2). Y en efecto, existe una relación directa entre las sociedades que son capaces de integrarse para el desarrollo de proyectos –comunes y en redes de cooperación y confianza– y el desarrollo.

Los estudios de Bordieu , Coleman y Putnam, constituyen el andamiaje sobre el cuál se instauran los estudios posteriores en materia de CS, mismos que han sido usados por investigadores y organismos internacionales para el estudio de fenómenos sociales.

El concepto de CS, engloba aspectos vinculados con la estructura que permite la interacción en redes sociales a partir de la confianza y la colaboración de los miembros de una comunidad. Finalmente, cabe señalar que Capital Social, se vincula con los términos de confianza, colaboración y redes sociales.



En lo que respecta al capital social, es preciso puntualizar que como señala Grooteart (2003) éste es un concepto multidimensional en el que intervienen diversos factores. Sobre el CS se han identificado diversos tipos de medición e indicadores que contribuyen a la comprensión del Capital Social, sin embargo, aun cuando “se ha medido de variadas e innovadoras maneras, por distintas razones, no es posible ni deseable lograr una única y verdadera medida” (The World Bank, 2015), puesto que la naturaleza de los estudios sobre CS exige diversas perspectivas y se aplican a múltiples contextos.

A pesar de lo anterior, se pueden identificar en los múltiples estudios realizados, al menos tres categorías o perspectivas metodológicas: En primer lugar, la de Putnam (1993) como un análisis en el marco de los estudios comparativos; en segundo lugar, como un análisis comparativo, que es el caso de Knack y Keefer (1997) y como análisis cualitativos en el caso de Portes y Sensenbrenner (1993).

El Banco Mundial, en un esfuerzo por proporcionar una herramienta que fungiese como un punto de encuentro entre los investigadores “dentro y fuera del Banco Mundial” (Grooteart, Narayan, Nyhan Jones, & Woolcock, 2003) pone a disposición el *Measuring Social Capital: An Integrated Questionnaire*, mismo que se construye de la “materia prima” de estudios previos como los de Tanzania, Bolivia, Uganda y Guatemala (Grooteart, Narayan, Nyhan Jones, & Woolcock, 2003, pág. 2), donde previamente había iniciado las investigaciones sobre CS.

En México, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en conjunto con el PNUD, desarrolló en 2006 la Encuesta Nacional de Capital Social en el medio Urbano (ENCASU) y años después, en 2011, se llevó a cabo el levantamiento de la Encuesta Nacional de Capital Social (ENCAS, 2011).

## **2.5 Gobernanza y Acción Pública desde las perspectivas de la Administración Pública**

En la actualidad no es poco común escuchar referencias a la administración pública dentro y fuera del discurso político, no obstante, contrario a lo que muchas personas podrían pensar, el tema es sumamente extenso y está constituido por una complejidad tal que, si se

desea abordar el tema, es preciso hacer un análisis muy profundo y sistemático de diversos factores que componen este campo del saber, desde su estatus epistemológico hasta su evolución y los procesos que indaga. “Impera la idea de que la dedicación de los científicos a su cultivo, es mucho menor que en otras ciencias sociales, sino incluso inexistente” (Guerrero, 2000, pág. 21), sin embargo, la Administración Pública está lejos de ser un concepto simple, en contraste guarda una complejidad extraordinaria que ha sido estudiada ampliamente y condensa aspectos históricos, filosóficos y técnicos. De hecho, el mismo objeto de estudio de la Administración Pública está en constante movimiento y es inherente a las sociedades y no es exclusivo de occidente.

Por su parte, Gómez (1998), aborda minuciosamente el tema e indaga la compleja urdimbre de componentes y elementos de la administración pública, su historia y evolución, así como el conjunto de teorías y problemas epistemológicos suscitados en torno al tema. La conveniencia del tema de la Administración Pública redunda en su evolución en las últimas décadas. Desde el surgimiento de las Políticas Públicas a mediados del siglo XX, su posterior orientación a la gestión y el desarrollo de la Nueva Gestión Pública (Gómez C., 2013, pág. 8), se observa una descentralización de la Administración Pública que pasa del monopolio de una perspectiva gubernamental, a un enfoque que integra a la sociedad.

Así mismo, la sociedad está en constante transformación, lo cual implica que las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales también están en constante movimiento. Hoy, más que nunca en la historia la sociedad civil se perfila en un franco acercamiento hacia lo político, pero no desde lo que es propiamente político, sino desde su realidad social. Así mismo, la administración pública ha pasado de ser una instancia burocrática en sentido operativo para ver de cara a la sociedad civil.

El encuentro de los actores de gobierno y los actores ciudadanos es además una característica de las democracias desarrolladas y una exigencia de las democracias en construcción. En este sentido, se precisa que la recuperación del estado y la transformación a una sociedad que pone su mirada en la justicia no dependen de la dialéctica gubernamental, sino de la conjunción de todos los actores en el terreno de lo público. Es

aquí donde Gobernanza, Acción Pública y Administración Pública convergen. Mientras que la gobernanza surge dentro del plano institucional en el sentido de que requiere mecanismos que le permitan consolidar proyectos, visiones y estructuras desde el gobierno, la Acción Pública surge de los mecanismos que provee el estado. Cabrero lo explica muy bien al afirmar que la gobernanza provee los mecanismos para “pilotear” coherentemente la acción social.

## **2.6 El abordaje desde las Políticas Públicas**

Las políticas públicas son una derivación del proceso decisorio que implica análisis estructurados y orientados hacia la eficiencia y la eficacia; dicho proceso decisorio proviene de análisis serios que ofrezcan elementos de elección (Gómez C. , 2013, pág. 4). Por su parte, Aguilar señala que dichos procesos tienen la condición de contribuir a la solución de problemáticas específicas de la sociedad (Aguilar, 2007). Esta derivación se asemeja al de la Acción Pública y “nos aproxima a la comprensión de la acción pública organizada” (Cabrero, 2013, pág. 24) por otro lado, se puede afirmar que “provee de sustancia específica a dicha acción y permite un aterrizaje, un análisis aplicado a la intencionalidad de la acción y de las condiciones en las que se ejerce” (Cabrero, 2013, pág. 24). Si se carece de un enfoque de Políticas Públicas se cierra la Posibilidad a identificar acciones específicas para estudiar el fenómeno en el entorno en el que se efectúa.

### **CAPÍTULO III. GOBERNANZA: TEORÍA Y PRAXIS**

El tema de la gobernanza ha tenido relevancia durante las tres últimas décadas en el campo académico y político a nivel internacional. Para analizar dicho concepto es conveniente analizar las transformaciones del estado, la forma en la que se ha gestado el concepto y el modo en el que éste, se ha ido difundiendo por organismos internacionales, como el Grupo del Banco Mundial o la OCDE a lo largo de los últimos años.

El estado, tal y como se conoce hoy es una construcción de la modernidad que ha ido evolucionando, en una urdimbre de hechos no poco complejos a lo largo de la historia; desde las confrontaciones teóricas de diversos pensadores y perspectivas que han ido definiendo la estructura ideal del estado hasta las –no pocas veces, violentas– confrontaciones por el poder de los actores políticos y las fuerzas del estado. Dicho proceso ha implicado la estructuración del estado en formas administrativas que le permitan la organización, tanto del andamiaje administrativo como del gobierno y el poder político.

Uno de los temas de mayor relevancia en los últimos años, es el de la gobernanza que describe la pérdida del monopolio del estado en el proceso gubernamental. El presente capítulo ofrece un acercamiento al concepto de la gobernanza, su evolución y programas que ejemplifican la interacción de actores exógenos que evidencian la reconfiguración del estado y la nueva forma de comprender y ejercer el gobierno.

#### **3.1 Desarrollo Histórico del concepto de gobernanza**

Históricamente, la sociedad se ha organizado para su funcionamiento a través de normas e instituciones que eventualmente han conformado al estado. El establecimiento de una normatividad es connatural al despuntar de la civilización y la configuración del estado, pero dicha normatividad ha variado a lo largo de los siglos.

Existen múltiples conceptos de estado, pero en general, dichos conceptos están ligados a la creación de un orden social, el aseguramiento de la convivencia de la sociedad y garantizar

el bien de la nación. Por otra parte, se pueden identificar cuatro elementos primigenios del estado.

En primer término, el estado está constituido por una población que conforma el estado; en segundo término, por un territorio en el que se establece la organización y las relaciones; en tercera instancia, un gobierno que direcciona a la sociedad porque ha recibido de esta la autoridad para hacerlo y finalmente la soberanía, como un elemento fundamental que le permite operar de forma autónoma.

Aun cuando es común que el concepto de gobierno sea usado para referir al estado, es pertinente subrayar que el gobierno es un componente del estado, no el estado mismo. “El Estado moderno se acredita como un tipo de institución cuya misión es conservar y desarrollar la sociedad” (Uvalle, 2007), por lo cual, el fin que persigue el estado “es promover el progreso, el bienestar social, en condiciones de estabilidad, perdurabilidad y en armonía entre los diferentes actores sociales” (Gómez & Arango, 2012, pág. 109).

La tarea del estado es contundente y tiene como propósito fundamental, la persistencia de sí mismo como organización autónoma garante de la sociedad. Según Uvalle (2007), lo “que distingue el poder del Estado es que se organiza con base en atribuciones, autoridad, decisiones y acciones que han sido diseñadas para conservarlo en favor de la sociedad. Su diseño responde a valores, principios y proyectos de vida”. En otros términos, el estado es la organización social que confiere al gobierno la facultad de administrar los bienes de la población inscrita en un territorio determinado.

En los últimos años, el estado ha sufrido importantes transformaciones, entre las que destacan, gobiernos más dependientes de estructuras de carácter geopolítico; la participación creciente de actores sociales en la vida pública; y finalmente, se ha suscitado la “reconfiguración del espectro político nacional, con profundos cambios y contrastes entre las entidades federativas y al interior de éstas, dando una nueva dinámica a los procesos de participación, representación y legitimidad de las instancias gubernamentales en el territorio nacional” (Gómez & Hernández-Martínez, 2016, pág. 45). Dichas

transformaciones no son aisladas, sino que se generan de forma paralela y están enmarcadas en procesos de carácter económico, político y social.

En este contexto, es importante señalar que, como afirma, Launay (2005, pág. 92), el concepto de gobernanza, está asociado a las transformaciones de las últimas décadas y apunta al incremento de la participación política de actores no gubernamentales. Por su parte, Farinós (2008) expone que en las últimas dos décadas, el tema en cuestión, ha sido central en el “debate en el campo de las ciencias sociales, centrándose en particular en las relaciones entre gobierno y gobernanza” (Farinós Dasi, 2008) detallando que en la gobernanza, emergen nuevos actores que se posicionan en el campo de lo político. Por su parte, Pacheco (2013) precisa que la gobernanza, en cuanto concepto, ha pasado de la esfera de lo académico a la “agenda de investigación de diversos centros de estudio, así como de los programas gubernamentales, de los organismos internacionales, lo mismo que de diversas organizaciones de la sociedad civil”. La relevancia del concepto es significativa, puesto que está en el centro de la transformación y apertura del estado y la incidencia de actores no estatales.

Luego de la segunda guerra mundial, la configuración del estado se definió por una tendencia esencialmente social. Según Uvalle, la máxima expresión del estado de bienestar se suscita entre 1947 y 1975, cuando el papel de las “burocracias es vigoroso en el diseño e implementación de políticas de corte más intervencionista, no tanto regulador” (Uvalle, 2011, pág. 2). El concepto del estado de bienestar definía la disposición de las instituciones gubernamentales, que tenían un carácter benefactor de las necesidades de la sociedad. Por otra parte, el estado benefactor se ubicaba en un contexto geopolítico bipolar y una economía controlada. Hacia la década de los setentas, el agotamiento del estado benefactor, el replanteamiento del liberalismo y el desarrollo de un nuevo proyecto económico de carácter mundial comenzarían por un nuevo ordenamiento de las formas del sistema político a escala internacional y la redefinición del mismo estado.

El informe de la comisión trilateral, según algunos autores marca un punto de partida en dicho proceso, en tanto que advierte la incapacidad de los gobiernos para ejercer su control

sobre las sociedades. Su contenido programático propuso la “modernización de las prácticas de gobierno democrático, entre otras la descentralización de la administración pública, la conversión de los parlamentos en órganos más técnicos y menos políticos y el control estatal de los medios de comunicación” (Launay, 2005, pág. 6).

Esta incapacidad, implica la necesidad de una reorganización de las formas gubernamentales. Esta incapacidad se denominó ingobernabilidad y detonó diversos debates en el entorno académico y en la praxis. De acuerdo con Montero (2012, pág. 11) “la ingobernabilidad subrayaría, así, que los problemas de gobernabilidad deben ser enfrentados por el gobierno”. Dadas las condiciones de ingobernabilidad, el estado tiene que reinventarse para poder ejercer su gobierno, en tanto que, sea capaz de dirigir a la sociedad.

Aunado a lo anterior, en el campo de la administración pública, emerge el concepto de nueva gestión pública, que habrá de contribuir al adelgazamiento del estado. LA NGP “pretendió resolver los problemas de ineficacia social e ineficiencia económica de los programas del gobierno del Estado social, cuyo gasto ingente sin suficiente respaldo de ingresos” (Aguilar, 2010, pág. 192) generó a finales a finales de la década de los setenta una severa crisis económica del estado social.

Uno de los principales problemas que enfrentaba el estado benefactor era su magna estructura que aletargaba e imposibilitaba al estado para ejercer su función. La nueva gestión pública, toma de la lógica empresarial y del gerencialismo, los principios que le permitan hacer que la administración del estado sea eficiente, lo cual exige primeramente el adelgazamiento del estado. Además, es importante señalar que la NGP, pronto se consolidó en los “círculos académicos y en el gobierno, porque se presentaron como la respuesta a la crisis fiscal de los estados sociales y la crisis política de los regímenes autoritarios o totalitarios de buen número de los estados sociales” (Aguilar, 2014, pág. 12). Emerge entonces el estado neoliberal “que pugna por una disminución de la participación del estado en diferentes áreas como la social, que ahora estaría prácticamente manejada por las fuerzas del mercado” (Portilla, 2005).

Hacia los ochentas, la propuesta de Milton Friedman, el ejercicio político y macroeconómico de Margaret Thatcher, tuvieron ecos mundiales, en tanto que el concepto de estado comienza a alinearse a los principios del neoliberalismo y los procesos de globalización van en aumento. Hacia la década de los noventa, el neoliberalismo se consolida bajo la agenda de la globalización y la guía de los organismos internacionales. Es en ese escenario donde comienza a manejarse la idea de gobernanza, la cuál, inicialmente definía simplemente la capacidad de gobernar -*governance*-, pero eventualmente comenzó a referir la nueva forma de gobernar. El supuesto es que el estado ya no tiene la capacidad de gobernar por sí mismo, motivo por el cual, necesita la participación de actores no gubernamentales en la arena política.

Al respecto, Punyaratabandhu (2004), ofrece una panorámica de la evolución de la gobernanza. Hacia la década de los noventa, no existía un concepto definido de gobernanza, aun cuando comenzaba a adquirir popularidad, no existía un claro consenso del término, pero va tomado forma con la operación que le da el Banco Mundial (BM) al término, mismo que contribuye a que los organismos tracen líneas de calidad gubernamental a los países beneficiarios, como “gestión del sector público, mejor prestación de servicios, estado de derecho, eliminación de la corrupción y con el cumplimiento de las políticas de los donantes, como la reducción de excesivos gastos militares” (Punyaratabandhu, 2004, pág. 2). Es a mediados de la década cuando el concepto incluye el tema de transparencia, rendición de cuentas y participación, introducido principalmente por la OCDE.

En el 2000 se integran más elementos al tema de la gobernanza, por la OCDE que aluden a la exigencia de un enfoque amplio de colaboración que trascienda el gobierno y los parlamentos y se extienda a la sociedad y al sector privado (Punyaratabandhu, 2004, pág. 2). El autor expone tres características relacionadas con la gobernanza (Punyaratabandhu, 2004, pág. 2):

- Cooperación entre gobierno, sociedad y sector privado, así como los mecanismos que favorecen esta relación
- La integración de participación, transparencia, rendición de cuentas, estado de



derecho, derechos civiles, así como la cooperación de los organismos internacionales para favorecer la gobernabilidad.

- La subjetividad de los organismos internacionales al manejar las medidas para los préstamos, como fundamento para la gobernabilidad.

### **3.2 Perspectivas del concepto**

La gobernanza ha sido definida desde distintas ópticas conceptuales, como “el manejo de la sociedad por la gente, un ejercicio de autoridad o control del manejo de los asuntos y los recursos de un gobierno” (Punyaratabandhu, 2004, pág. 1). Ésta tiene su origen en el campo de la “economía institucional y de la regulación” (Farinós Dasi, 2008, pág. 12), no obstante, su posicionamiento teórico, se ha consolidado en el campo de la ciencia política.

En este tránsito, pudieran plantearse distintas líneas conceptuales que a pesar de sus diferencias guardan cierta cohesión, lo cual “supondría la aparición de nuevas prácticas de gobierno innovadoras que contribuyeran a superar las limitaciones de los modos tradicionales y poder enfrentarse mejor así a los nuevos retos que van surgiendo” (Farinós Dasi, 2008, pág. 13). Por otra parte, según Kooiman (2005, pág. 78), “la aproximación de la gobernanza, entonces, se centra en las interacciones que ocurren en los sistemas sociales” que, a pesar de vincular a los distintos autores, presentan rasgos diversos que requieren precisarse.

El primer acercamiento al fenómeno de la gobernanza, es de carácter histórico. La gobernanza surge en el contexto de las transformaciones del estado, que se suscitó con la NGP, la cual ofreció una respuesta al tema de la eficacia y eficiencia del aparato gubernamental, justo cuando “emergen y recrudecen los problemas de insolvencia fiscal del estado que dañan la acción de gobierno” (Uvalle, 2011, pág. 1). La NGP intentó reorganizar la administración, bajo la lógica de que “si los mercados eran considerados ejemplares en el terreno de la eficiencia, lo procedente es estructurar el sector público a la manera de empresas de mercado, lo más distante de jerarquías y regulaciones jurídicas elaboradas desde otros criterios” (Aguilar, 2014).

Dicha respuesta, “logró con mayor o menor éxito establecer un modo gerencial o postburocrático” (Aguilar, 2014) que ordenaba al estado bajo premisas emanadas de un enfoque gerencial, cuya visión tenía la finalidad de organizar los recursos económicos a la maximización y optimización de “los recursos públicos en su estimación, asignación y ejercicio y, en razón de su perspectiva gerencial de la administración pública (Aguilar, 2013).

La repuesta a las necesidades del estado del estado de la NGP no es incorrecta, pero tampoco suficiente, como señala Aguilar. En ese sentido, la gobernanza es un intento por completar la reestructuración del estado, donde el gobierno, ya no es capaz, en sí mismo de satisfacer las exigencias sociales, no por incapacidad, sino por insuficiencia (Aguilar, 2007, pág. 6); La gobernanza supone un modelo “postgubernamental de gobernar en numerosos asuntos públicos, que se ejerce mediante redes, sinergias y asociaciones entre actores del gobierno y actores de la sociedad económica y civil (Aguilar, 2014)

Según Aguilar, la NGP centró su atención en la administración, sin embargo, no planteaba el cuestionamiento acerca de la dirección gubernamental, lo cuál implicaba una tendencia tradicionalista con forma administrativas novedosas, en tanto que la segunda, sin discriminar la primera subrayó, desde el principio la acción gubernamental pero mediante un procesos que supera la esfera de lo político y da cabida a actores de otra naturaleza, “la novedad consiste hoy en que el sujeto de gobierno/la institución gobierno ha dejado de ser el centro del problema cognoscitivo y practico, y el problema se ha desplazado al proceso de gobierno” (Aguilar, 2007). Con el fin de establecer una jerarquía más precisa del concepto, explica lo siguiente (Aguilar, 2013, pág. 43):

A. “Gobernanza pública” es el concepto y término fundamental que refiere al proceso mediante el cual el gobierno dirige a la sociedad.

B. “Gobierno o gobernanza del sector público”/“Gobierno o Gobernanza de la administración pública” es el concepto y término que re ere al proceso mediante el cual el gobierno dirige o gobierna su sistema administrativo o a la administración pública en su

conjunto y en sus diversas modalidades (central, descentralizada, desconcentrada, paraestatal).

C. “Gobierno o gobernanza corporativa pública”/“Gobierno o gobernanza corporativa del sector público” es el concepto y término que se refiere al proceso mediante el cual el gobierno gobierna y dirige sus específicas y particulares corporaciones u organizaciones administrativas, encargadas de realizar específicas funciones.

Los trabajos de Aguilar, definen el concepto en dos categorías, primero, desde un carácter descriptivo, el cuál apuntaba hacia la explicación de un proceso de cambio y eventual apertura a la incidencia de otros actores y la asociación entre diversos organismos en los procesos directivos. En segundo lugar, Aguilar refiere la gobernanza como una categoría de análisis, en tanto que el concepto integró un corpus teórico cada vez más sólido; al respecto, expone que dicho corpus, está compuesto por los siguientes elementos (Aguilar, 2007, pág. 7):

- a. El procesos de dirección/gobernación de la sociedad: Alude al proceso por el cuál los diversos actores intervienen en el desarrollo de objetivos y sus respectivas acciones para cumplirlos, en términos de Aguilar, la “gobernanza se refiere al proceso social de definición del sentido de dirección y de capacidad de dirección de una sociedad” (Aguilar, 2007, pág. 7)
- b. Proceso de dirección estructurado institucional y técnicamente: Según Aguilar, la gobernanza no es un proceso arbitrario, por el contrario, es referido como forma de gobierno, porque la participación de los actores sociales actúa bajo una regulación establecida en la legislación u otros mecanismos regulatorios Además, está acotado por un proceso establecido a partir de la teoría.
- c. Proceso de dirección de acción colectiva: Aguilar argumenta que dado que la gobernanza es una acción de carácter colectivo, requiere una dirección institucional que le permita desempeñar adecuadamente la cooperación y la eficiencia.

- d. Es un proceso de dirección que toma forma y contenido a partir de la interlocución. Desde la perspectiva de Aguilar, el proceso de gobernanza implica fallas e imperfecciones, de tal forma que lo que nutre el proceso y le da contenido es la interlocución de los actores, que van redefiniendo el rumbo del proceso en la medida que interactúan y participan de este.
- e. Es un proceso de dirección es cambiante: El proceso de gobernanza, explica Aguilar, es cambiante puesto que la participación y el peso de los actores tiene un peso diferente en las distintas fases del proceso, lo cual es favorable porque permite el reacomodo de los contrapesos.
- f. Es un proceso de descentralización: La gobernanza, se refiere al proceso en el que los actores actúan fuera del monopolio del gobierno y que pretende aprovechar los recursos y la estructura del estado para cooperar con éste y ofrecer mejores resultados.

Entre tanto, la esencia del término alude a la colaboración de los actores en dichos procesos de dirección y ordenamiento de la sociedad. Sin dicho proceso, el sistema pos gubernamental continúa siendo un proceso monopolístico de parte del estado.

### **3.3 Entornos Municipales**

El municipio es la célula fundamental del sistema político y la forma de gobierno más vinculado a la sociedad. El municipio ocupa un papel primordial en el desarrollo del sistema político del estado mexicano. La contribución de los municipios en la configuración de nuestro régimen político ha sido determinante.

Según Merino (2007, pág. 15) se pueden resaltar al menos cuatro razones de la influencia de los gobiernos municipales en la conformación de dicho sistema políticos. En primer término, de los municipios han surgido recursos económicos como aparatos burocráticos. En segundo término, se advierte que, son los municipios, el punto esencial de control

político en el periodo posrevolucionario en México. En tercer término, Merino enfatiza que el proceso de transición en México, parte de la experiencia municipal, para después consolidarse a nivel federal. Finalmente, en cuarto lugar, Merino, explica que con motivo de la política de descentralización emprendida por el gobierno federal y las reformas municipales de 1983 y de 1999 se transfirieron diversas responsabilidades a los municipios de gran interés, que los gobiernos locales tuvieron la necesidad de atender. Ello significó un importante avance de estas instancias de gobierno en el diseño y hechura de políticas públicas (Cabrero, 2007, pág. 34).

En nuestro país, actualmente existen 2445 municipios en todo el territorio nacional a lo largo de las 31 entidades federativas. Los estados de Baja California cuentan con cinco municipios, cada uno, en tanto que Oaxaca tiene 570 (Municipios, 2015). En lo referente a los recursos que los municipios reciben de la federación, se precisa que “entre 2000 y 2014 fueron transferidos a estados y municipios unos 355 mil millones de dólares, es decir, casi tres veces el monto del Plan Marshall que financió la reconstrucción de Europa” (Aguliar Camín, 2015, pág. 2).

Al respecto, hay que señalar dos tendencias que nos apunta Merino y que ante la situación actual, resultan clave. En primer término, el del impulso al federalismo que empodera a los Estados por una parte y la municipalización por la otra, como tendencias yuxtapuestas y divergentes que si bien tienden a favorecer a las instancias estatales y locales, se enfrentan entre sí. En ambas situaciones se genera un fortalecimiento espacial y administrativo con una estructura política propicia para el impulso de políticas públicas, misma que ha ido evolucionando desde la década de los ochenta y que es además el “ámbito de gobierno municipal, que es el sustento de nuestra organización política y administrativa, y de la división territorial de los estados” (Bielma, 1996, pág. 7). A ello hay que agregar el flujo de recursos de la federación a Estados y municipios, producto de la bonanza petrolera, que han potenciado sus capacidades financieras de forma muy importante. Entre 2000 y 2014 se canalizaron 335 mil millones de dólares a Estados y municipios. Las transferencias pasaron de 682 mil millones a 1, 390 millones, creciendo más de 100% en términos reales durante el periodo (Aguliar Camín, 2015). En esta forma, el ámbito local se presenta como

una realidad compleja y heterogénea a lo largo y ancho del país, que ofrece la posibilidad de acotar problemas y objetos de estudio específicos con el objeto de establecer metodologías adecuadas para la generación de alternativas serias para la solución de problemas determinados. En segundo lugar un tema confluyente, es el problema del desarrollo que cobra una importancia relevante ya que éste, después de un amplio recorrido conceptual durante el siglo XX, actualmente es entendido como “un resultante no sólo de procesos económicos macro, sino también como resultante del comportamiento de instituciones” (Cabrerero, 2014, pág. 45) y actores de diversa índole en sentido vertical y horizontal, pero que al mismo tiempo permite ubicarse en territorios determinados. Cabe señalar que esto significa la superación de la visión reduccionista del desarrollo como un problema del gobierno nacional con las subsecuentes limitaciones que este enfoque implica” (Gómez C. , 2003, pág. 1). En este sentido se coloca al desarrollo como propósito concurrente –de los gobiernos locales– y del gobierno federal.

Las expectativas de una mejor sociedad, pueden diluirse en las aspiraciones colectivas si no se establecen pautas que abonen a la construcción de una mejor estructura social, política y económica. En este sentido, el municipio, adquiere una importante relevancia en tanto que acota conceptual, administrativa y geográficamente aspectos clave para el desarrollo, lo cual implica que más allá de lo cuantitativo, existen nociones cualitativas que se deben atender. Así, las ciudades adquieren un papel clave “como espacios para el desarrollo social y económico” (Cabrerero, 2012, pág. 13).

Sin embargo, uno de los principales problemas en la integración de proyectos y políticas públicas e incluso en la construcción de un andamiaje institucional es el punto de partida desde el cual se debe proceder.

En el caso de los municipios, no es poco común que se generen proyectos que en tres años son replanteados y en el peor de los casos desaparecidos por no contar con el sustento y la solidez necesaria para ser continuados, desarrollados y cumplidos a largo plazo. Este tipo de proyectos, tienen graves implicaciones, puesto que minan el desarrollo local. En ese sentido resulta no sólo pertinente, sino necesario antes del planteamiento de metas y

objetivos para el desarrollo, confrontar la realidad contextual desde un punto de vista fenomenológico, que permita dilucidar la problemática y las interacciones de los actores que intervienen en los contextos municipales.

### **3.4 Agenda para el Desarrollo Municipal. Colaboración de actores diversos**

El presente apartado expone el proceso en el que intervienen actores sociales con actores gubernamentales de la Agenda desde lo Local que desde 2014 es denominado “Programa Agenda para el Desarrollo Municipal” desarrollada en 2001 por el Gobierno Federal en base a la Agenda Local 21 (1992) y al Plan Nacional de Desarrollo correspondiente. Se describe el contexto mundial en el que surge la necesidad de alinear los esfuerzos internacionales frente a los grandes problemas de la humanidad en los albores del tercer milenio y la relevancia de la degradación ambiental como problema mundial y la forma cómo se suscita el interés por lo local y la participación. Además, se describe ampliamente la metodología de la Agenda desde lo Local, sus fases y su evolución.

En los albores del tercer milenio y en el despuntar de la era globalizada, se generó una especie de conciencia histórica sobre el presente y la compleja problemática mundial. Las desigualdades sociales se magnificaban en tanto que la tecnología iba avanzando; temas importantes de salud pública adquirían relevancia internacional, en tanto que el tema de la ecología, exigía atención especial. Frente a este panorama, el 22 de diciembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) solicitó la celebración de una reunión mundial con el objeto de establecer estrategias de colaboración para revertir los efectos del desgaste ambiental “en el contexto de la intensificación de los esfuerzos nacionales e internacionales hechos para promover un desarrollo sostenible y ambientalmente racional en todos los países” (ONU). Posteriormente, el 14 de junio de 1992 se aprueba la denominada Agenda 21 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) o Segunda Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro.

La Agenda 21, es un proyecto mundial que articulaba programáticamente una serie de acciones, a la cual darían “aplicación los gobiernos, los organismos de desarrollo, las

organizaciones de la ONU y grupos del sector independiente en todas las áreas en las cuales la actividad económica humana tenga efectos sobre el medio ambiente”. Cabe señalar que esta agenda es relevante porque atiende temas importantes como el desarrollo y la cooperación internacional e incluso porque es un precedente de los Objetivos del Milenio, aprobada en 2000.

Uno de los diversos aspectos que trascienden de estos documentos internacionales es el del papel que juega el entorno local, el cual se reconoce como un tema de importancia para el desarrollo y enfatiza la participación de actores no gubernamentales en el proceso local planteando como un objetivo a mediano plazo que “la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre un "Programa 21 local para la comunidad” (United Nations, 1992).

Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un "Programa 21 local". Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. Los programas, las políticas, la legislación y las reglamentaciones de las autoridades locales para lograr los objetivos del Programa 21 se evaluarían y modificarían sobre la base de los programas locales aprobados en el marco del Programa 21. También se podrían emplear estrategias para apoyar propuestas encaminadas a obtener financiación local, nacional, regional e internacional (Programa 21 ).

Cabe señalar que en 1994 se realizó en Dinamarca la “Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles” en el que se planteó la necesidad de profundizar en la Declaración de Río. En los años siguientes el tema de la sostenibilidad local fue ampliamente difundido, en tanto que la Carta de Aalborg representa otro avance histórico en el reconocimiento de lo local como un espacio propicio para la gestión de asuntos de relevancia internacional.



Además se aprecian nuevamente la cuestión local y la participación ciudadana como factores importantes en ésta lógica

El gobierno local está cerca del lugar donde se perciben los problemas ambientales y muy cerca de los ciudadanos; comparte además con los gobiernos a todos los niveles la responsabilidad del bienestar del hombre y de la naturaleza. Por consiguiente, las ciudades tienen una función determinante en el proceso de cambio de los modos de vida, de la producción, del consumo y de las pautas de distribución del espacio (Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles, 1994, pág. 2).

Una década después, el tema de lo local es atendido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Dicho documento recupera la preocupación por al ámbito local y señala que “el fortalecimiento local y comunitario apoya el federalismo; obliga a la mayor eficacia y transparencia en las acciones de gobierno, y contribuye así a la emancipación personal y colectiva” (Gobierno de la República, 2001, pág. 38) además resalta la participación de actores sociales y la relevancia de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo:

La transferencia de responsabilidades, atribuciones y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios constituye una redistribución del poder, en la medida que fortalece a las autoridades tanto locales como municipales y acerca los procesos de toma de decisiones a la población, depositándolos en aquellas instancias de gobierno más inmediatas. México necesita avanzar, con plena convicción federalista, hacia una coherente arquitectura de gobiernos, que reconozca su espacio a las autoridades locales y potencie las oportunidades en las distintas regiones del país, bajo las premisas de subsidiariedad, solidaridad, resarcitoriedad, desarrollo regional equilibrado, unidad nacional y eficacia (PND, 2002-2006, pág. 44).

En este marco institucional y en el contexto de la transición, surge la denominada Agenda desde lo Local (ADL), la cual es “una herramienta usada por el gobierno federal en base a la Agenda Local 21 de la ONU y el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006” (INAFED, 2004, pág. 12).

### **3.4.1 Estructura del Programa**

La Agenda para el Desarrollo Municipal, originalmente denominada Agenda desde lo Local, es un programa implementado por la Secretaría de Gobernación mediante el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Es una metodología que parte de la elaboración de un Diagnóstico del municipio con el propósito de “poder focalizar acciones de los tres órganos de gobierno que mejoren el nivel y la calidad de vida de la población” (INAFED, s.f.). La herramienta “brinda a los gobiernos locales los elementos necesarios para identificar las condiciones actuales y, a partir de ello, definir acciones para alcanzar las condiciones mínimas que deben existir en todo municipio para promover el desarrollo” (INAFED, 2012, pág. 23).

En el diseño de la agenda intervinieron investigadores, académicos y autoridades de los tres niveles de gobierno, además de actores sociales como, asociaciones del país. La primera herramienta contó con 37 indicadores, posteriormente, en 2003, la Universidad Autónoma de Nuevo León, después de un pilotaje, adicionó dos indicadores: “Municipio responsable del combate a la pobreza” y “Municipio promotor de la educación ambiental”. Resultando finalmente, treintainueve indicadores. El programa se aplicó en 2004 por primera vez en 26 municipios de la república. “A partir de ese momento, la participación de los gobiernos locales ha mostrado un crecimiento sostenido, llegando a 603 municipios en el año de 2011, pertenecientes a 28 estados de la república” (INAFED, 2012, pág. 20).

El primer municipio en obtener un reconocimiento por el logro de certificar los treintainueve indicadores en verde, fue Irapuato, Guanajuato por lo cual recibió el premio al Desarrollo municipal. Ya en 2006 fueron ocho, los municipios más los que acreditaron los 39 indicadores en situación verde. Pero en 2011, la cifra alcanzó los 236 municipios.

El autodiagnóstico se realiza por funcionarios y autoridades del municipio mediante un autodiagnóstico que incluye 39 indicadores y 270 parámetros de medición, mismos que indican las condiciones mínimas con las que deben contar los municipios. Este modelo se

divide en cuatro cuadrantes que a manera de esquema ofrecen un panorama de la evaluación; dichos cuadrantes se denominan ejes rectores.

1. Desarrollo Institucional para un buen gobierno
2. Desarrollo Económico Sostenible
3. Desarrollo Social Incluyente
4. Desarrollo Ambiental Sustentable

Como se aprecia en el cuadro anterior, cada uno de los anteriores tiene tres niveles donde se ubica la situación del municipio de acuerdo al sistema semáforo:

1. Rojo: Situación no deseable de las condiciones del municipio
2. Amarillo: Existen acciones de mejora pero no de una manera permanente o continua
3. Verde: Representa una situación mínima aceptable.

Cada uno de los indicadores que conforman la agenda, tiene parámetros que permiten la medición de aspectos específicos del indicador con el fin de “corroborar la ubicación del municipio en alguno de los tres niveles de la métrica de la Agenda” (INAFED, 2012, pág. 26).

Con los parámetros se pueden identificar algunos de los siguientes aspectos:

1. Normatividad: Determina si el municipio conoce la normatividad federal o estatal que le aplique y si cuenta con reglamentación.
2. Instancia responsable: Determina si se cuenta con un área responsable de su cumplimiento.
3. Acciones: Refiere las acciones específicas que lleva a cabo la administración pública municipal para el logro de objetivos.
4. Transparencia y difusión: Se analizas el municipio da a conocer a la población las acciones de gobierno y el ejercicio de los recursos públicos.

Para que el municipio pueda certificar un indicador en “verde”, todos los parámetros que lo integran deben estar en verde. La implementación del programa exige primeramente la aprobación del Cabildo Municipal y posteriormente que éste sea inscrito en un procedimiento que abarca cuatro etapas:

1. Autodiagnóstico
2. Verificación
3. Mejora de áreas de oportunidad
4. Expedición de Certificados

#### A. Primera Etapa. Implementación de autodiagnóstico.

Se observa que el Autodiagnóstico “obedece a mínimos aceptables ya que la Agenda responde al principio de equidad que tiene que existir entre todos los municipios del país” (p. 8). El programa se presenta en conjunto con el gobierno estatal en una sola convocatoria a la que asisten los municipios a reuniones regionales, una vez expuesto el proyecto, los cabildos deciden si se aplica el programa en el municipio. Una vez que los municipios han aceptado incorporarse al programa, reciben un documento de autodiagnóstico para que las autoridades lo contesten. Se requiere que el alcalde designe a un enlace quien sea el responsable de coordinar los trabajos de la agenda. También se requiere el apoyo del “cuadros directivos responsables provenientes de áreas distintas del gobierno y la administración municipal responsables para cada uno de los cuadrantes de la Agenda” (INAFED, 2012, pág. 37).

El autodiagnóstico, se realiza de acuerdo con los indicadores de cada uno de los cuadrantes señalados. Dada la naturaleza y la complejidad de la evaluación se requiere que en la evaluación participen diversos actores municipales. Cada rubro puede competir a más de un área en el municipio; el INAFED (2012, pág. 38) recomienda que en los cuadrantes intervengan los siguientes funcionarios:

C1.Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno. Secretario y Tesorero del Ayuntamiento, así como del Síndico, Contralor, Oficial Mayor, Director de Seguridad

Pública, Protección Civil, Desarrollo Jurídico, Unidad de Transparencia, Dirección de Planeación, Recursos Humanos, Tecnologías de la Información, o su equivalente, así como del regidor(a) de las comisiones relacionadas con el tema

C2. Desarrollo Económico Sostenible. Responsables de las áreas de Desarrollo Económico, Desarrollo Agropecuario, Dirección de Planeación, Turismo, Desarrollo Urbano, Servicios Públicos, así como del regidor(a) de las comisiones relacionadas con el tema.

C3. Desarrollo Social Incluyente. Funcionarias o funcionarios de la administración y gobierno municipal encargados de las áreas de Desarrollo Social, DIF, Planeación, Desarrollo Urbano, Instituto Municipal de las Mujeres, Instituto Municipal de la Juventud, Deporte, Cultura, Recreación, Participación Ciudadana, Servicios Públicos, así como del regidor(a) de las comisiones relacionadas con el tema.

C4. Desarrollo Ambiental Sustentable. Funcionarias o funcionarios de la administración y gobierno municipal responsables de las áreas de Medio Ambiente, Agua, Desarrollo Urbano, Desarrollo Jurídico, Servicios Públicos, así como del regidor(a) de las comisiones relacionadas con el tema, entre otros.

La evaluación se hace a través de formatos. Al concluir el llenado de los documentos correspondientes, cada grupo elige a un responsable que se encargará de organizar la información y presentarla al cabildo y al alcalde. A partir de los resultados, se determinarán las áreas prioritarias para establecer un periodo de tiempo en el que se debe solucionar la problemática.

Los resultados obtenidos en el diagnóstico son valiosos en tanto que permiten la identificación puntual de áreas específicas, según lo cual “la autoridad municipal estará en condiciones de adoptar decisiones estratégicas para fortalecer su desarrollo institucional y

atender aquellas que desde su perspectiva sean prioritarias para mejorar la calidad de vida de su población” (INAFED, 2012, pág. 45) con lo cual se puede implementar un programa de fortalecimiento al municipio. Este plan permitirá la actuación en áreas específicas optimizando los recursos estatales y federales que están destinados a este rubro.

## B. Segunda Etapa: Verificación

Un órgano independiente contrasta los resultados del diagnóstico con la evidencia con el fin de determinar la validez de este. De acuerdo con la información obtenida, el municipio seleccionará tres áreas de oportunidad (rojo) en donde se enfocarán las acciones de los tres órdenes de gobierno. “Este trabajo lo realiza una institución de enseñanza superior, cuyos estudiantes y maestros se trasladan al municipio para observar dicha documentación” (Perez & Arenas, 2012, pág. 45). El trabajo de las instituciones de verificación es “revisar la congruencia de los resultados del autodiagnóstico con las evidencias documentales presentadas por la autoridad municipal, a fin de corroborar la correcta ubicación de la situación en cada parámetro e indicador” (INAFED, 2012, pág. 47).

Los verificadores pueden ser instituciones académicas reconocidas o bien personas que previamente hayan sido capacitadas por el INAFED.

Existen dos tipos de verificadores, los titulares, quienes deben ser académicos, y los verificadores de apoyo, quienes son seleccionados por las instituciones convenidas, previo acuerdo.

## C. Tercera Etapa Solución de áreas de oportunidad

La ubicación final del municipio en los indicadores y parámetros, es producto de resultado de la verificación. Las áreas de oportunidad identificadas (“rojos”) son atendidas para modificar la situación a los indicadores en verde. Los Resultados de las verificaciones son presentados en el Sistema de Información de los Gobiernos Locales, SIGLO<sup>1</sup>, “al cual accede el Consejo Nacional desde lo local y otorga a los municipios un certificado por cada indicador

---

<sup>1</sup> Red SIGLO: <http://www.rami.gob.mx/siglo/login.php>

verde alcanzado” (Perez & Arenas, 2012, pág. 45). Los municipios que alcanzan 39 indicadores en color verde se hacen acreedores al Premio Nacional al Desarrollo Municipal, el cual “constituye un reconocimiento público a los esfuerzos que los gobiernos municipales de nuestro país realizan para alcanzar niveles básicos de bienestar que impacten en la calidad de vida de su población” (INAFED, 2012, pág. 58). Cabe señalar que, en el proceso, también intervienen notables instituciones académicas como el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C (CIDE).

Los certificados se entregan en el evento anual, el Foro Internacional Desde lo Local el cual constituye un espacio propicio para la interacción de autoridades de distintos niveles de gobiernos, académicos y expertos, así como actores sociales interesados en el proceso.

### **3.5 Otros modelos de planeación municipal**

Los métodos de planeación tradicional parten de una idea estática de la realidad como si los factores que la componen no estuvieran expuestos al cambio o a un dinamismo constante que los mantiene en evolución constante. Acotar la realidad a una perspectiva unívoca es mutilarla. Para abordar la realidad es preciso acudir a un enfoque holístico que considere los cambios y las variables que intervienen.

El presente apartado presenta el modelo de Diagnóstico Estratégico de Enrique Cabrero que representa una metodología adecuada para la comprensión de la complejidad que constituyen las organizaciones municipales desde el enfoque de la gerencia pública. En el apartado se considera fundamentalmente los postulados teóricos de este autor en razón de la solidez de su enfoque y la riqueza evolutiva del mismo. En este sentido es conveniente señalar que, en lo que respecta a estudios de gerencia pública y desarrollo local las aportaciones de Cabrero han sido múltiples y sumamente relevantes para estudiar los gobiernos locales. En efecto, desde sus estudios comparativos nacionales sobre la profesionalización y la emergencia de la gerencia pública (1997), pasando por la transformación del modelo de administración pública al nuevo modelo de gestión, así como la innovación en el ámbito de la gestión municipal (1999), ha aportado relevantes

perspectivas para el análisis del funcionamiento de los gobiernos municipales, de los actores públicos y sociales en el proceso de desarrollo (2005) y sobre su competitividad (2013). En este apartado nos concentraremos en su propuesta metodológica para realizar un diagnóstico estratégico municipal (Cabrero, 1999), que nos permitirá compararla con los otros dos modelos expuestos en el capítulo.

### **3.5.1 Las exigencias desde el enfoque de la gerencia pública**

La transformación de las estructuras sociales, políticas y culturales, producto de los procesos de industrialización aceleraron la evolución del Estado. Asimismo, el proceso continuo de urbanización ha venido otorgando cada vez más relevancia, pero también más complejidad a los procesos gubernamentales a nivel local. En esta forma, desde el entorno internacional con una tendencia globalizadora cada vez más extendida que ha venido presionando a los Estados nacionales a la apertura y a la adopción del modelo neoliberal por una parte, y la presión que desde la base de la sociedad la población está ejerciendo para un mejor gobierno, mejores servicios, exigiendo calidad, transparencia y rendición de cuentas, la relevancia de los gobiernos locales ha venido adquiriendo un papel fundamental en la vida comunitaria. Sin lugar a duda este ha sido un proceso gradual y lento que en nuestro país se ha visto claramente al pasar del Estado Bienestar de principios de los treinta, al Estado mínimo de fines de los noventa. “La gran recesión y las dos grandes guerras en la primera mitad del siglo XX, contribuyeron a que la segunda mitad del siglo, estuviera definida por una recomposición del Estado desde una perspectiva económica y globalizada” (Gómez & Hernández, 2015) lo cual ha implicado la reconfiguración de la administración pública. Hacia finales de los cincuenta surge en EE.UU el enfoque de políticas públicas y en la década de los setenta el *Public Management* en lo que Omar Guerrero (2011, pág. 172) denomina la explosión del gerencialismo, de tal forma que las “problemática del crecimiento de los Estados y el cumplimiento de sus obligaciones administrativas los han enfrentado a una nueva realidad en sus acciones de gobierno, haciendo que la administración pública como se venía desarrollando sea inaccesible de comprender y estructurar” (Gómez C. , 2013, pág. 178). Aunado a esto, el surgimiento del estado neoliberal y la redefinición del estado con la incorporación de elementos no



gubernamentales desembocó en la urgencia de atender problemas específicos en la operación gubernamental, más como una exigencia histórica que como una evolución natural. En este escenario y según lo que se ha desarrollado con anterioridad en el texto, se observa la relevancia que, en los noventa, adquirió el tema de lo local en el tema del desarrollo, lo cual implicó que el *Public Management*, introducido en América Latina como Gerencia Pública, como cuerpo teórico, abordó entre otros aspectos, la gestión pública municipal.

Cabrero Mendoza (Cabrero, 1999, pág. 20) refiere tres aspectos determinantes en la reformulación de la agenda de la administración pública contemporánea, mismos que son objeto constante de análisis desde la perspectiva de la gerencia pública. En primer término, la crisis de la eficiencia en las entidades gubernamentales que en diversas ocasiones no son capaces de efectuar sus tareas con la correcta administración de recursos; en segundo término, la crisis de la eficacia en las acciones en el desarrollo de programas y acciones gubernamentales y finalmente la grave crisis de legitimidad a la que se enfrentan los actores de gobierno debido a la falta de credibilidad y confianza en las instituciones. La identificación de estos tres factores propuesta por Cabrero, es pertinente puesto que categoriza en tres dimensiones la complejidad de la problemática de la gestión pública y más específicamente de los municipios.

Pero ante la complejidad que representa el modelo tridimensional de Cabrero, se han adoptado con frecuencia alternativas simplistas que no contribuyen a la comprensión del entorno gubernamental local, sino que por el contrario incrementan la confusión sobre los factores determinantes de las deficientes administraciones municipales. Desde una perspectiva que explica las carencias de las administraciones municipales en función de la corrupción, o la falta de mecanismos de control en dependencias y entidades municipales, o la precariedad de los recursos y capacidades con las que cuentan los municipios, o la misma ausencia de profesionalización de sus cuadros, se pretende resolver estos problemas con medidas que van hacia la reducción de la participación del Estado en los procesos gubernativos.

Hoy en día constatamos que los resultados de estos enfoques simplistas no han sido favorables ya que mientras que el Estado ha ido adelgazándose nos percatamos que las crisis tanto de eficiencia como de eficacia se han agravado y la legitimidad está cada vez más desgastada. Es en este proceso de profundas transformaciones del Estado, en el que Enrique Cabrero, desde la gerencia pública propone transformar la forma de gobernar a nivel local. Para ello propone una gerencia pública “entendida no como un conjunto de recetas, sino como un conjunto de métodos de análisis y decisión” (Cabrero, pág. 21) El autor propone un modelo que atiende tres ejes con el fin de implementar soluciones en el marco de la acción gubernamental. En ese sentido, el autor se propone abordar los tres puntos focales señalados de la siguiente forma (pág. 22):

**Eficiencia:** Como prerrequisito para la sobrevivencia de la estructura gubernamental y como método de análisis en la relación del insumo y el producto orientado al uso intensivo de los recursos.

**Eficacia:** Como método de visualización clara de los logros e impactos que se quieren generar y como mecanismos de monitoreo y seguimiento del impacto de los programas implementados

**Legitimidad:** Como el marco de referencia de las acciones de gobierno y como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía en todos los ámbitos que ello implica.

Sin embargo, como suele suceder, las cosas son más complejas de lo que aparentan y el tratamiento de estos tres aspectos focales no es simple, sino que presenta la dificultad de equilibrar las relaciones políticas y administrativas en función de atender a los tres factores de forma equitativa, es decir que no se puede hablar de resultados exitosos si se atiende a la eficiencia en detrimento de la eficacia o si se sacrifican recursos de forma inmoderada por perseguir la eficacia de los procesos o bien, si se busca la legitimidad sin atender a los dos factores anteriores. El modelo de Cabrero parte de un enfoque tridimensional equilibrado, lo que se vincula necesariamente con una perspectiva estratégica que ofrezca cohesión a la acción gubernamental y que formule un programa de atención ordenada a los tres ejes.

Desde el enfoque del modelo, se comprende la indisolubilidad de los tres ejes pero también se aprecia la necesidad de la precisión y la cobertura asociada de las decisiones con el objetivo de lograr una mezcla equilibrada de las acciones programadas.

Sin embargo esta mezcla equilibrada de acciones no es arbitraria, sino que por el contrario es fruto de un proceso estratégico que deliberadamente estructura los procedimientos y las formas de operación. En este sentido es de notar el concepto de estratégico.

El tema de la planeación estratégica surge inicialmente durante la segunda mitad del siglo XX en el ámbito de la administración de empresas bajo la perspectiva del ordenamiento de un “*plan de acción* que la administración aplica para obtener una posición en el mercado, realizar sus operaciones, atraer y satisfacer a los clientes, competir con éxito y alcanzar las metas de desempeño deseadas” (Thompson, Gamble, Peteraf, & Strickland III, 2012, pág. 15). En contrapartida a la planeación tradicional que plantea objetivos específicos y estáticos asumiendo que las circunstancias son inamovibles, la planeación estratégica es por una parte, concebida desde el principio por la alta dirección institucional y por otra parte, tiene una dimensión emergente (Thompson, Gamble, Peteraf, & Strickland III, 2012, pág. 10) que considera diversos aspectos cambiantes del mercado y de su propia realidad contextual. Posteriormente, hacia los ochenta, el tema de la planeación estratégica migra al ámbito público debido a que las organizaciones públicas se “han introducido a un escenario cambiante en el que la misma sobrevivencia no está garantizada” (Cabrero, 1999, pág. 27) y tanto el escenario como sus relaciones son cada vez más inciertas.

De acuerdo a lo anterior, la planeación estratégica es una herramienta de vital importancia para los gobiernos municipales ya que determina las acciones pertinente a las necesidades cambiantes de la realidad política, administrativa y pública ordenando sus esfuerzos al cumplimiento ordenado de sus metas, de acuerdo a una visión. Según esta lógica, la planeación estratégica permite a la administración municipal identificar “oportunidades no previstas inicialmente sobre recursos presupuestales disponibles de otros niveles de gobierno” (pág. 29), sobre aspectos relacionados con los costos y la adquisición de servicios y equipamiento para el municipio, así como la percepción del gobierno. Otro factor por

considerar es que la planeación estratégica ofrece certidumbre en las operaciones administrativas e incluso a nivel político.

La planeación estratégica es “una herramienta que puede proporcionar a los gobiernos municipales la flexibilidad necesaria para adaptación a situaciones diferentes sin perder de vista la misión y los grandes fines planteados” (pág. 29), de tal modo que engloba naturalmente el subsistema de control presupuestal, el de control programático, el del desempeño gubernamental y el de la evaluación de impacto (pág. 31). Es conveniente subrayar que la planeación estratégica como proceso se subdivide a su vez en diversos procesos entre los cuales el primero es precisamente el diagnóstico. Como puede advertirse a partir de las diferentes fases que integran el proceso de planeación, el diseño de los sistemas está basado en el diagnóstico previo de cada uno de estos subsistemas.

Desde el punto de vista formal, de conformidad con el artículo 150 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, la formulación y publicación del Plan Municipal de Desarrollo es una obligación de las autoridades municipales. Asimismo, el artículo 152 describe los componentes mínimos que debe contener el Plan de Desarrollo Municipal, entre los cuales aparece en primer lugar precisamente el diagnóstico. Si bien los demás componentes que señala la ley (visión, misión, objetivos estratégicos, indicadores, metas y proyectos estratégicos) se cuentan normalmente en el proceso de planeación estratégica, la realidad es que el proceso corresponde más bien a un plan tradicional en razón de la metodología que se sigue para su elaboración y más específicamente al diagnóstico. Mientras el inciso I del artículo describe el contenido del diagnóstico limitándolo a la “manifestación de un análisis social, económico, político, urbano y regional del entorno del municipio, para conocer la situación actual y determinar sus fortalezas y debilidades”, el modelo de diagnóstico propuesto por Cabrero, se centra en un análisis de la interacción de los subsistemas arriba mencionados pero sobre todo en la ponderación de las amenazas y oportunidades que el entorno presenta así como los impactos que los diversos actores pueden tener en el escenario local.

Una de las características del modelo de Cabrero, es la flexibilidad de sus postulados, contruidos bajo la premisa de que las circunstancias dentro de las cuales operan las entidades gubernamentales no son estáticas, sino que poseen características bastante complejas que articulan escenarios diversos. Cabrero comprende que el modelo, es una aproximación que vigoriza las acciones gubernamentales siempre y cuando se atienda a las necesidades y a las realidades del entorno municipal en el que se trabaja. Así, Cabrero construye un andamiaje sobre el cual se debe organizar la indagación y propone indicadores no excluyentes, a los que se pueden incorporar los propios para desembocar en la delimitación de amenazas, oportunidades, debilidades y fortalezas y de ahí partir a la definición de escenarios que permitan desarrollar una planeación estratégica.

En primer término, se debe señalar que el modelo pretende diagnosticar la realidad del municipio en dos niveles, primero desde el punto de vista exógeno para luego pasar al aspecto endógeno. Desde el punto de vista exógeno toma en cuenta las variables económicas, políticas, sociales, así como el marco legal (Cabrero, 1999, pág. 62) y desde el punto de vista endógeno, considera las dimensiones –ya señaladas– de eficiencia, eficacia y legitimidad.

El diagnóstico externo parte del principio de que el municipio está inscrito en un contexto determinado en el que intervienen factores de diversa índole. Cabrero (1999, pág. 36) subraya que “si el éxito de un gobierno municipal dependiera de los aciertos y errores sobre el manejo de variables endógenas definitivamente la gerencia pública municipal sería un proceso menos complejo”. Sin embargo, es todo lo contrario, ya que en mayor o menor medida depende de una compleja estructura gubernamental, así como de una serie de factores sociales fuera del control de los agentes gubernamentales. Algunas de las variables a observar son las siguientes.

Producto del análisis de estas variables, se diseña un listado de amenazas y oportunidades, de las cuáles se identifican sólo las más críticas, ya que un listado muy largo sólo contribuiría a entorpecer los procedimientos. Se identifican las amenazas y oportunidades más

significativas “con el fin de hacer útil el ejercicio y poder avanzar en la construcción de escenarios posibles” (Cabrero, 1999, pág. 38) .

En lo que refiere al diagnóstico interno, las complejidades se expanden. Cabrero explica que una forma de iniciar el diagnóstico interno es hacer una profunda revisión en las distintas áreas de la administración municipal. Sin embargo, esta perspectiva parece poco idónea, dado que se requiere la comprensión detallada de la forma en la que opera el municipio, para lo cual se deben incorporar los ejes ya citados: eficiencia, eficacia y legitimidad.

El diagnóstico de eficiencia consiste en “detectar cuál es el nivel o niveles de eficiencia con los que están funcionando las dependencias de la administración municipal en su conjunto” (pág. 40) por lo que se requiere la visualización de los recursos –según el modelo– de los recursos financieros, humanos, técnicos y materiales en las acciones de la administración, la prestación de servicios y en determinados programas (pág. 40) y contrastándolos con los servicios prestados, identificando también si son para consumo interno o externo. Esto con el fin de delinear los niveles de la relación entre el insumo y el producto para posteriormente “identificar cuáles son los centros de costos, los centros de inversión y los centros de capacitación” (pág. 41).

Centros de costos. Los puntos en los que se concentra una cantidad significativa de consumo de recursos de cualquier tipo

1. Centros de inversión. Puntos de la estructura donde se concentran las decisiones referentes a la asignación de recursos que tienen el objeto de ampliar la capacidad de los programas de gobierno
2. Centros de Capacitación y provisión de recursos. Se deben identificar los puntos de la organización en los que se generan y distribuyen los recursos

El modelo propone que una vez identificados los centros ya señalados se pueden identificar también los puntos en los que suele fallar el flujo de recursos ya sea por sobrecarga de recursos o por la carencia de estos; “En ese sentido, son útiles para el diagnóstico los

métodos de análisis de costo-beneficio, costo-efectividad, excedentes de productividad o incluso métodos de reingeniería de procesos” (pág. 42).

Por otra parte, para el diagnóstico de eficacia, el modelo requiere no sólo datos cuantitativos, sino un acercamiento a información de carácter cualitativa y se refiere a la identificación y evaluación del flujo de procesos decisorios.

Centros de responsabilidad. Se requiere la identificación de los centros de la organización municipal en los que se concentra la información y los recursos para la toma de decisiones; suele estar en la parte alta de la pirámide, mas no necesariamente, esto depende de la magnitud del municipio y de las circunstancias que se enfrenten entre otras circunstancias

Centros de coordinación. Son aquellos puntos de la estructura organizacional donde se concentran las denominadas prioridades administrativas y la coordinación de estas en la articulación de acciones para alcanzar los objetivos de la administración municipal

Centros de control y supervisión. Refiere la identificación de los centros en los que se efectúa el combate a la corrupción.

Centros de monitoreo y direccionamiento. Alude a la identificación de los centros de la estructura organizacional del municipio en donde se lleva a cabo el seguimiento de los programas y se evalúa la necesidad de ajustarlo. Aunque esta tarea este centro correspondería al municipio, no es una condición.

Al identificarse los centros referidos, se puede tener acceso al panorama decisorio y se ofrece la posibilidad de sostener una "observación permanente sobre ellos con el fin de detectar los nudos críticos en la comunicación o los desfases en el trabajo cooperativo o la ausencia de dirección en las diversas actividades, programas y políticas que desarrolla el gobierno municipal” (Cabrero, 1999, pág. 50)

En esta etapa el modelo intenta comprender la lógica de los sistemas de control evaluando de forma cualitativa cómo se dan las relaciones tanto vertical como horizontalmente y las

deficiencias que implica una estructura con múltiples niveles verticales o bien muy repartida a nivel horizontal o en el peor de los casos, centralizada.

Por último, el diagnóstico de legitimidad aborda temas que pueden alcanzar el nivel de lo político trascendiendo el ámbito puramente administrativo. Indaga sobre aspectos netamente cualitativos como los grados de “legitimidad, apoyo y credibilidad que un gobierno municipal tiene en el desempeño de sus tareas” (pág. 54) y está asociado a los centros en los que se relaciona el gobierno con la ciudadanía.

1. Centros de interacción gobierno-ciudadano. Refiere a los puntos de la administración municipal que por definición generan una interacción entre actores gubernamentales y actores ciudadanos
2. Centros de comunicación social. Se deben identificar los puntos de la estructura municipal que ofrecen información a los medios o a la ciudadanía.
3. Centros de programación de redes de participación social. Se refiere a los puntos de la organización en los que se promueve o se atiende la relación del gobierno municipal con los ciudadanos y todo tipo de actores sociales
4. Centros de negociación y manejo de conflictos. Refiere la identificación de los puntos de la estructura gubernamental que fungen como emisarios en los procesos de negociación entre el municipio y agentes no gubernamentales.

Los niveles de corrupción percibidos tanto por los ciudadanos como por los medios de comunicación, limita o condiciona “la construcción de mejores niveles de aceptación y legitimidad” (pág. 59). Así como en el diagnóstico externo la información se sintetizó en amenazas y oportunidades, el diagnóstico interno se sintetiza en las principales debilidades de la organización y en las fortalezas más importantes.

Finalmente, el modelo requiere integrar toda la información recopilada mediante el método de construcción de escenarios, el cual consiste en proyectar atmósferas posibles mediante las combinaciones como “amenazas del entorno con algunas debilidades propias al



gobierno municipal (escenario pesimista) o algunas oportunidades del contexto con ciertas fortalezas internas percibidas (escenario optimista)” (pág. 61) o bien otro tipo de mezclas.

El modelo permite la comprensión de la estructura organizacional en su complejidad y es flexible para ser adaptada a entornos municipales heterogéneos, según el autor “se trata de un método que permite a un gobierno municipal reaccionar rápido y de la manera menos costosa posible tanto para la ciudadanía como para la propia administración municipal” (Cabrerero, pág. 61).

## **CAPÍTULO IV. PARTICIPACIÓN DE ACTORES NO GUBERNAMENTALES EN ASUNTOS PÚBLICOS**

Si bien, la gobernanza, es un concepto, que se ha configurado durante las últimas décadas, la participación de actores gubernamentales en proyectos de desarrollo no es una novedad. Ya sea en el terreno de la acción pública, en la gobernanza o en proyectos sociales, la incidencia de actores no gubernamentales en diversos entornos es histórica. En este sentido, uno de los intentos más destacados en la reconfiguración jerárquica de los actores sociales es el de la acción participativa, puesto que es producto de una evolución teórica que eventualmente constituye una acción social y que ha sido usada por organismos internacionales para el diagnóstico, seguimiento o evaluación de distintos proyectos.

Dicho proceso es relevante en tanto que revierte el enfoque tradicional del desarrollo “de arriba hacia abajo” por un enfoque “de abajo hacia arriba”, que fomenta, apoya y fortalece la capacidad existente de las comunidades para identificar sus propias necesidades, plantear sus propios objetivos, y hacer seguimiento y evaluación a las actividades emprendidas.

El enfoque del se centra en la relación entre los beneficiarios y los operadores del proyecto, así como entre los beneficiarios y la propia comunidad. Se apoya en una comunicación recíproca, en mensajes claros y un compromiso con lo que es apropiado para la comunidad.

### **4.1 La participación ciudadana**

Hasta la primera mitad del siglo XX, la dirección de los asuntos públicos estaba centrada en procesos de gobierno a cargo de actores gubernamentales. El estado poseía el monopolio de las decisiones sobre lo público. Ya en la segunda mitad del siglo, actores ajenos al estado, comenzaron a cobrar mayor protagonismo en el escenario político. “El concepto de participación ciudadana, que aparece después de la segunda guerra mundial, adquiere mayor auge como producto de la emergencia de nuevos actores en la coyuntura neoliberal de los años ochenta” (Sanchez Mejorada Fernández, 2010, pág. 618)

En las últimas décadas, se ha posicionado en el discurso de la administración pública en los organismos internacionales y en el mismo estado, la importancia de la participación de actores no gubernamentales en las decisiones del gobierno y con esto, la participación de estos actores ha ido aumentando en mayor o menor medida.

Según Hevia y Vergara-Lope (2011, pág. 65), en México, hasta el “2008, de 256 leyes federales, 131 reglas de operación y fuentes secundarias se identificaron 409 órganos colegiados de deliberación”, es decir que existe múltiples espacios de comunicación institucional en el que actores gubernamentales y no gubernamentales participan en el diseño o implementación de políticas públicas. Éste proceso ha sido categorizado con cierta frecuencia en el ámbito de la participación ciudadana.

El tema de la participación ciudadana es complejo. A pesar de que “todos los actores políticos y sociales aceptan y reclaman la necesidad de la participación (...) cada actor le otorga significaciones muy diferentes” (Olvera, 2008) en un amplio espectro conceptual. El término ha sido utilizado de modo genérico para “explicar la incidencia de individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público” (Bolos, 2003).

Según Olvera (2008), la noción de participación ciudadana pertenece primigeniamente al ámbito del debate entre dos proyectos políticos. Por un lado, el proyecto neoliberal que requiere la participación de actores sociales que contribuyan al mejoramiento de la administración pública y la dirección de los asuntos públicos por agentes privados. Por otro lado, el proyecto democratizador demanda la participación como eje fundamental del ejercicio democrático. Sin embargo, en ambas posturas, es el ciudadano o la sociedad las que se involucran en asuntos tradicionalmente ocupados por el estado. Para Venne (2011, pág. 198) la “participación ciudadana es la manera de proponer la mediación entre las voluntades populares dispersas y la capacidad del Estado para responder”.

La participación ciudadana se genera en distintas formas y con diferentes niveles de incidencia. En las sociedades menos avanzadas, la participación se ubica más típicamente en el ámbito electoral, mientras que en sociedades con mayores niveles democráticos, la

noción de participación atiende de manera más contundente los asuntos públicos, según Merino (2013, pág. 29) “en las sociedades democráticas, pues, la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política”. Por su parte, Ziccardi precisa que “la participación ciudadana no reemplaza la participación política, sino que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía” (Ziccardi, 1998, pág. 29).

Bolos (2003, pág. 2) restringe el concepto de participación ciudadana a “aquellos casos que representan una respuesta –individual o colectiva- desde lo social a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales”. En ese sentido, se afirma que “participar significa que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen a lo colectivo que definen el rumbo de nuestro estado” (Guillen, 2009, pág. 180). “La referencia más frecuente alude a las formas y actividades con las que la sociedad incide en la gestión y en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público o que tienen que ver con el bienestar social” (Sanchez Mejorada Fernández, 2010, pág. 618)

Ziccardi (1998) identifica cinco tipos de participación, que según Sánchez (Sanchez Ramos, 2009) no se excluyen y que se dividen de la siguiente forma:

- a. Participación institucionalizada. Está estructurado y sistematizado y permite que los actores colaboren en los procesos de toma de decisiones del gobierno.
- b. Participación no institucionalizada: Tipo de participación que no está sistematizada
- c. Participación autónoma: La sociedad participa mediante asociaciones o grupos independientes que no están regulados por organismos gubernamentales
- d. Participación clientelística: está fincada en la relación de gobierno y grupos sociales mediante intercambio de favores discrecionales.
- e. Participación incluyente o equitativa. Está abierta a toda la ciudadanía independientemente si los sujetos pertenecen a uno u otro grupo social.

## 4.2 La participación ciudadana en México

Durante la década de los setenta, emergieron diversos cuestionamientos al estado tal y como se había concebido. En la década de los ochenta, ante la crisis de gobernabilidad que puso en “tela de juicio la capacidad de los estados para promover proyectos que produzcan desarrollo no solo en el nivel económico sino también en todos los espacios (social, cultural, educativo, etc.)” (Bolos, 2003, pág. 4), surge la participación como la expresión de una sociedad que exigía “la transformación de un sistema vertical, centralizado que abra sus espacios a la participación en la toma de decisiones sobre los problemas que afectan cotidianamente” (Bolos, 2003, pág. 4).

Es en este contexto donde se desarrollan procesos significativos de “innovación institucional que se orientaron a dar respuesta a la demanda de mayor involucramiento ciudadano en la vida pública, tanto estatal como no estatal con un marcado interés en los espacios locales” (Hevia, Vergara-Lope, & Ávila Landa, 2011, pág. 66).

De acuerdo a Bolos (2003, pág. 8) hacia los noventa, el tema de la participación ciudadana surge ante la crisis de eficiencia que atravesó el estado y bajo la lógica de que los actores no gubernamentales participasen en la prestación de servicios públicos. Idea que es reforzada por los organismos internacionales como BM y BID que condicionan el financiamiento de proyectos a la participación de grupos sociales.

En dicho contexto, México “experimentó una serie de cambios en las últimas décadas que apuntan a la creación y fortalecimiento de un sinnúmero de consejos, comités y otras instancias colegiadas de participación en los tres órdenes de gobierno” (Hevia, Vergara-Lope, & Ávila Landa, 2011, pág. 67). Olvera (2008, pág. 96), precisa que las “redes que han impulsado a las prácticas participativas en México han sido diversas” y que las redes impulsoras de la participación ciudadana en México fueron las establecidas por grupos ecologistas debido a las demandas del Banco Mundial en torno a los retos del medio ambiente. Hacia los noventa variadas organizaciones de la sociedad civil asociadas a grupos cristianos promovieron la “participación ciudadana en la definición de políticas públicas y realizaron proyectos

concretos de política social en espacios locales, e insistieron mucho en el discurso de la participación, entendida ésta como algún tipo de colaboración con el gobierno” (Olvera, 2008, pág. 96) para posteriormente nutrirse de grupos provenientes de la izquierda junto con el movimiento político encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas y grupos de derecha basadas en una perspectiva “tecnocrática de la participación, vinculada a planificadores urbanos, que usando una terminología distinta avanzan experiencias relativamente innovadoras en el campo de la planificación urbana y también de la política social” (Olvera, 2008, pág. 97)

En la actualidad, la participación ciudadana en México se suscita en distintas formas y niveles. Cano (2008, pág. 154) afirma que la participación se puede dar en cuatro niveles: información, consulta, cooperación o cogestión y decisión. Según lo cual explica lo siguiente:

El primer nivel de la participación es el de información. La primera acción que se puede dar en la esfera de la participación es el de la solicitud u obtención de la información. A este nivel corresponde el tipo de participación que no busca incidir sino únicamente conocer funciones, procesos y resultados de la administración pública.

El segundo nivel de participación es el de consulta. En este nivel los aparatos gubernamentales buscan información sobre la diversos temas de interés público y los ciudadanos brindan tal información, en este nivel, la participación se considera “indirecta, en la medida en que el grado de incidencia de los ciudadanos en la gestión pública depende, ante todo, de la receptividad de los actores gubernamentales ante la opinión o información suministradas por los ciudadanos” (Cano, 2008, pág. 155).

El tercer nivel de la participación es el de la cooperación o gestión. En este nivel, la participación es más clara. Los ciudadanos colaboran en el desarrollo de tareas del gobierno mediante mecanismos institucionales. En este nivel se incluyen “aquellos que buscan la formación de redes ciudadanas para la vigilancia de la gestión pública, que funcionan a modo de sensores” (Cano, 2008, pág. 156) identificar posibles riesgos de prácticas de

corrupción en el andamiaje gubernamental.

Finalmente, el cuarto nivel, alude al de la decisión. Este es el nivel más alto de participación ya que es en este donde los ciudadanos tienen la posibilidad de incidir en los procesos gubernamentales de toma de decisiones. No obstante, este nivel no es sencillo de escalar, ya que “supone un alto grado de compromiso de los ciudadanos con el interés público, así como de los actores gubernamentales con el respeto y acatamiento de la decisión adoptada” (Cano, 2008, pág. 156)

#### **4.3 Instancias de Deliberación**

Ante la crisis del estado, los cambios en la administración pública son diversos y la incorporación de distintos mecanismos de participación ciudadana. México no es la excepción, ya que “experimentó una serie de cambios en las últimas décadas que apuntan a la creación y fortalecimiento de un sinnúmero de consejos, comités y otras instancias colegiadas de participación en los tres órdenes de gobierno” (Hevia, Vergara-Lope, & Ávila Landa, 2011, pág. 67). Tales cambios se expresan en diferentes formas.

El espectro semántico de la participación ciudadana es extenso y los mecanismos de participación muy variados. (PART Ciudadana Amplia). Para acotar, Hevia et al precisa que si bien es cierto que muchas de las instancias de participación en las que intervienen actores gubernamentales y no gubernamentales en la deliberación de asuntos públicos “son conocidas como “consejos consultivos”, “comités” o “comisiones”, se opta por la denominación más analítica de “instancias públicas de deliberación” (Hevia, Vergara-Lope, & Ávila Landa, 2011, pág. 67).

Luego del 2000, se constituyeron IPD entre las que resaltan “la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social, la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, entre otras” (Hevia, Vergara-Lope, & Ávila Landa, 2011, pág. 70).

De acuerdo con Hevia, de las 409 IPD que por regulación federal deben existir, la mayoría

promueven la cooperación intergubernamental y 163 propician la participación de actores no gubernamentales (Hevia, Vergara-Lope, & Ávila Landa, 2011, pág. 80).

En síntesis, la participación ciudadana es un tema relevante en la administración pública en los últimos años, puesto que el estado, requiere cada vez más de la participación de actores no gubernamentales. Dicha participación se genera en distintos y muy variados modos, pero para una categorización analítica se pueden agrupar en lo que se puede denominar IPD. Para acotar el tema, en el siguiente apartado, se expondrá el tema de los consejos consultivos como una forma de IPD y por lo tanto de participación ciudadana.

#### **4.4. Consejos Consultivos**

En los últimos años la participación de actores no gubernamentales se ha expresado de formas distintas, una de las cuáles ha sido la de los consejos consultivos. “Desde la década de los ochenta se empezaron a crear consejos consultivos en las dependencias del gobierno federal, que han sido reformuladas en los distintos sexenios y se han multiplicado hasta llegar al número recientemente calculado de 409” (Verduzco Verduzco, Leal Trujillo, & Tapia Álvarez, 2009, pág. 33). Ya con el gobierno de Ernesto Zedillo “la participación de personalidades provenientes de los campos civil y académico en algunos consejos consultivos ha constituido otra forma de concebir la participación ciudadana” (Michael Leyton & Ireri Ablanado, 2007, pág. 35) y de hecho la forma primigenia de participación.

Bajo este contexto se han creado múltiples disposiciones legales y regulatorias por las cuáles se ha constituido una amplia cantidad de consejos consultivos en todos los niveles de gobierno, de forma tal que “los consejos consultivos se han convertido en el foro privilegiado para el debate en torno a las políticas públicas y en el lugar de encuentro entre sociedad civil y gobierno” (Sanchez Mejorada Fernández, 2010) a nivel federal, estatal y local.

No obstante, que las experiencias sobre consejos consultivos son bastas, la definición no es simple, en principio porque existen en los tres niveles de gobierno y pueden estar a nivel federal, estatal y municipal; por otro lado, la realidad de los consejos consultivos es



compleja y permanece en constante evolución, cuya naturaleza tiene que ver con la voluntad de trascender estructuras metodológicas específicas (Font, Blanco, Gomà, & Jarque, 2012, pág. 110).

Los espacios consultivos son espacios de deliberación y colaboración, no obstante, la interacción entre los actores se da de formas diversas. Estas interacciones se puede clasificar de la siguiente manera (Hevia, Vergara-Lope, & Ávila Landa, 2011, pág. 73):

- Intraestatal: Consejos en los que actúan únicamente actores gubernamentales
- Socioestatal: Consejos en las que participan actores gubernamentales y no gubernamentales, pero también se incluyen instancias conformadas por actores no gubernamentales pero que tienen relación constante con dependencias del estado.
- Social: Estas instancias están conformadas por actores no gubernamentales y no interactúan directamente con actores del estado.
- Estatal-social. Instancias gubernamentales en las que intervienen eventualmente actores no gubernamentales, con capacidad de aportar ideas u opiniones pero sin posibilidad de emitir un voto.

Según esta clasificación, de las 409 instancias existentes, el 44.5% está conformado por instancias de carácter intraestatal; 31.8% son de naturaleza socioestatal; 15.6% son de carácter social y solo el 8.1% es de tipo estatal-social (Hevia, Vergara-Lope, & Ávila Landa, 2011, pág. 73).

En un acercamiento conceptual a un concepto tan extenso como el de los consejos consultivos se puede afirmar que éstos, son “mecanismos de consulta y diálogo, que permiten la captación de la voz de la ciudadanía a los procesos deliberativos en el marco de la gobernanza, que se distinguen por su formalidad e institucionalidad” (Gómez, Varela Mattute, & Rivera Sánchez, 2012).

Actualmente “los consejos consultivos son, a gran distancia de los demás, el más utilizado, con presencia en casi cualquier ayuntamiento grande o mediano” (Font, Blanco, Gomà, & Jarque, 2012, pág. 109).

#### 4. 5 La Acción Participativa, como modelo de participación social

La Acción Participativa, es una metodología producto de un recorrido histórico del siglo XX y que se ha ido acotando como una herramienta importante para la visualización de problemas públicos. Hacia la década de los ochentas, se traza una interrogante que habrá de redefinir el planteamiento epistemológico de la investigación en los procesos de desarrollo, la cual parte de un duro cuestionamiento sobre la relación entre el investigador y el objeto de estudio. Al respecto, Chambers (1983, pág. 2) hace una severa crítica sobre esta racionalidad, señalando que “los agentes externos no son ni pobres ni rurales, en tanto que las periferias están aisladas y abandonadas” Además, enfatiza que los *ousiders* que investigan tales contextos tienen prejuicios para contactarse y aprender de la “gente más pobre” (pág. 2). Las consecuencias de esta visión, limitaba la comprensión del entorno y por ende, del plan que se diseñara para alcanzar el desarrollo.

Las limitaciones de un tipo de investigación acotada por la profesionalización significaba el fracaso de grandes acciones para el desarrollo, lo cual eventualmente permitió que en las ciencias sociales se abrieran a otras perspectivas de investigación en donde el objeto de estudio participara en la elaboración del diagnóstico. Surge así el modelo de Investigación acción, a partir de la premisa de que se investiga con la gente y no a la gente.

Éste enfoque tiene sus raíces entre 1910 y 1940 en la Universidad de Chicago, con la denominada Escuela de Chicago que “valiéndose del American Journal of Sociology como principal instrumento de difusión de sus investigaciones empíricas, líneas teóricas y metodológicas” (Piovani, 2011, pág. 245) contribuyó al avance de las ciencias sociales en la atención a problemas determinados de la sociedad, separándose así de la “investigación tradicional moralista y alejada de la realidad, e intenta producir conocimientos de un mayor valor científico, útiles para la toma de decisiones relacionados con la solución de problemas sociales concretos” (Azpúrua, 2005, pág. 26) desde el enfoque la investigación participante. Dentro de la Escuela de Chicago surge el denominado Interaccionismo Simbólico, cuyo legado más significativo es el de atribuir “una posición teórica al actor social, en tanto que intérprete de la realidad que le rodea, y en consecuencia propone el uso de métodos de

investigación que conceden prioridad a los puntos de vista de los actores” (Azpúrua, 2005, pág. 33).

En la década de los cuarenta, Kurt Lewin, usa el término de la Investigación-Acción, cuyo enfoque enfatiza la participación del investigador en el entorno que se analiza y las aportaciones de las personas que constituyen el objeto de estudio. Para Lewin, “la investigación-acción produce más de lo que los libros podrían ofrecer” (Lewin, 1946, pág. 35). Sus estudios tienen el claro propósito de “resolver problemas prácticos y urgentes, para ello los investigadores debían asumir el papel de agentes de cambio, en conjunto con las personas hacia las cuales iban dirigidas las propuestas de intervención” (Colmenares & Piñeiro, 2008, pág. 100).

Desde la perspectiva de Lewin la Investigación Acción se genera en el marco de una red social que colabora por un interés colectivo mediante una reflexión práctica “en la que interactúan la teoría y la práctica con miras a establecer cambios apropiados en la situación estudiada y en la que no hay distinción entre lo que se investiga, quién investiga y el proceso de investigación (Restrepo, 2005, pág. 159). En 1990 después de un recorrido histórico, “El Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas reconocía a las personas como protagonistas del proceso de desarrollo” (Max-Neef, Elizalde, & Hopenhayn, 2010, pág. 5) .

Desde el surgimiento de éstos métodos que confieren un valor preponderante a quienes constituyen en objeto de estudio “reside en el intento de dilucidar las significaciones que los mismos actores utilizan para construir su mundo social” (Azpúrua, 2005, pág. 33). De esta perspectiva renovada se pudo apreciar que las personas “tiene capacidades extraordinarias para el análisis, planeación y ejecución de estrategias para mejorar sus propias condiciones de vida” (Arias, 2008, pág. 3). Así, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX el modelo de la IA se ha desarrollado y ha generado una metodología propia.

Esta perspectiva ha nutrido en gran medida el planteamiento del diagnóstico participativo, el cual “constituye una opción metodológica de mucha riqueza, ya que, por una parte, permite la expansión del conocimiento, y por la otra, genera respuestas concretas a

problemáticas que se plantean los investigadores y coinvestigadores” (Colmenares & Piñeiro, 2008, pág. 105) donde “los sujetos investigados son auténticos coinvestigadores, participando activamente en el planteamiento del problema que va a ser investigado” (Martínez, 2009, pág. 240).

Según colmenares, se distinguen tres fases de la investigación acción (Colmenares A. M., 2012, pág. 107):

La primera fase. La identificación de un eje temático a partir de la indagación de los testimonios y aportaciones de los actores involucrados. Esta fase está integrada también por una metodología de diagnóstico que permite definir dicha problemática. Se distingue en ésta, el involucramiento de los investigadores con el objeto de estudio participante.

La segunda fase. Se buscan soluciones viables propuestas, analizadas y aceptadas por la mayoría de los participantes con el fin de resolver determinada problemática comunitaria.

La tercera fase. Una vez que se ha diagnosticado y determinado cuáles son las acciones correspondientes que se deben atender, corresponde la operación de éstas con el fin de mejorar las condiciones de vida colectivas.

El modelo, en sí mismo valioso, ha permitido de forma paralela, el desarrollo de herramientas que bajo el enfoque de eliminar la pugna epistemológica entre sujeto y objeto permitan un acercamiento a una realidad determinada, tal es el caso de los diagnósticos participativos que parten del mismo eje teórico pero que por sí solos, ya constituyen una herramienta. Cabe señalar que aunque suele estar vinculado con la Investigación acción o asociado al desarrollo rural, éste, no es exclusivo de estos campos y su uso se extiende a diversas temáticas, como la temática urbana, los problemas de género, la situación de la vivienda, por señalar algunos.

Esta postura ha sido usada por los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo para la construcción de diversos proyectos, e incluso afirma que la participación contribuye al sostenimiento de las democracias y estabilidad de los gobiernos y destaca su importancia en el tema económico: afirma que “cuando las personas

pobres y marginadas participan en los proyectos de desarrollo adquieren habilidades y desarrollan actitudes que les posibilita una contribución más significativa a la sociedad en general" (Contreras, 2002, pág. 13) y resalta que la "la participación fomenta la estabilidad financiera y la sustentabilidad de los proyectos mejorando así el rendimiento de la cartera" (Contreras, 2002, pág. 13).

#### **4.6 Diagnóstico Participativo**

Como se ha dicho, un diagnóstico ofrece un acercamiento global a una realidad determinada y permite comprender el estatus de la interacción de sus componentes con el objeto de contribuir al mejoramiento de dicha realidad. Todo diagnóstico está encaminado a "brindar un mejor conocimiento acerca de las situaciones problemáticas que se pretenden solucionar o aliviar mediante las intervenciones sociales, dando información confiable acerca de la magnitud o alcance y características primordiales de esas situaciones en el territorio abordado" (Nierenberg, 2006, pág. 3). Así mismo, el diagnóstico permite establecer una línea de información que permite determinar si la realidad está cambiando, por ello, más que la fotografía de un fenómeno, la "información debe recolectarse con intervalos regulares que sean adecuados para el tema y no supongan gastos o cargas excesivas" (CONAFOR, pág. 9) Por otra parte, los autores que tratan este modelo coinciden en atribuir ciertas características al diagnóstico participativo (CONAFOR, pág. 11) :

**Analítico:** Indaga en la problemática real del sector que se atiende a partir de la experiencia y el reconocimiento de las características que componen el problema

**Sencillo:** Exige una construcción sencilla con el objeto de establecer vínculos entre los participantes

**Participativo:** Requiere y promueve la participación de los integrantes del sector que se analiza

**Incluyente:** Exige que el tema de la inclusión sea preponderante. El diagnóstico participativo, per se, busca integrar todas las voces en una sola perspectiva.

Sin embargo, para una comprensión más exacta, el diagnóstico participativo ofrece la contribución activa de un equipo de trabajo formado por miembros de un sector, miembros o vecinos de una junta de vecinos, quienes participan del problema que se intenta resolver y que por ende tienen una comprensión más exacta de la naturaleza de dicho asunto. La participación es una dinámica constante en la que los integrantes participan en distintos niveles y pueden ir cambiando de nivel según su participación. Se identifican los siguientes niveles (Geilfus, 2009, pág. 3):

**Pasividad:** Las personas participan cuando se les informa, pero no establecen ningún tipo de compromiso ni de toma de decisiones.

**Suministro de información:** Sólo se participa con encuestas o respondiendo preguntas específicas, pero no se establece una participación más activa

**Participación por consulta:** Las personas pueden ser entrevistadas o dar su punto de vista, no obstante, no poseen poder decisonal, sólo se remiten a opinar.

**Participación por incentivos:** Se participa aportando algún tipo de recurso, pero no se tiene incidencia decisonal.

**Participación funcional:** Se participa en grupos de trabajo y en proyectos determinados, sin embargo, no se tienen incidencia sobre la formulación de proyectos, pero se los toma en cuenta en el monitoreo y el ajuste de actividades.

**Participación interactiva:** Participan los grupos ya organizados en la formulación, implementación y evaluación del proyecto y hay un empoderamiento progresivo

**Auto-desarrollo:** La participación es autónoma y no depende de motivaciones externas; las personas se organizan para evaluar y resolver problemas determinados.

Al respecto, es conveniente señalar que concepto de diagnóstico participativo refiere a “actividades de monitoreo que suponen la participación de personas locales que no cuentan con capacitación profesional especializada y que tienen distintos grados de conocimiento, experiencia, roles sociales e intereses” (CONAFOR, pág. 9). En síntesis es “una intervención

social orientada a la transformación de una realidad determinada” (RedEAmerica, 2014) Esto exige el involucramiento del colectivo. Nierenberg (Nierenberg, 2006, pág. 3) señala tres componentes que, con frecuencia, se atribuyen a los diagnósticos:

- Descriptivo: Intenta describir la forma en la que ocurre en un determinado contexto
- Explicativo: Define las causas que determinan la situación analizada para que en esa situación con el fin de corregirlas
- Predictivo: Intenta determinar las implicaciones del problema

En síntesis, el diagnóstico permitirá la recopilación y sistematización de “la información secundaria existente, cuantitativa y cualitativa, proveniente de diversas fuentes y recoger información primaria [...] en relación a la situación problemática específica” (Nierenberg, 2006, pág. 5) de tal forma que el producto del ejercicio del diagnóstico configura la siguiente información (Nierenberg, 2006, pág. 6):

5. Diagnóstico de la situación de la población enfocada en el tema de interés
6. Mapeo de los recursos que se disponen para superar la problemática identificada como prioritaria
7. El mapeo de los actores que tienen mayor relevancia en el entorno según el tema

Finalmente, es valioso precisar que un diagnostico no tiene en sí mismo la finalidad de conocer lo que ocurre en el entorno, por el contrario, tiene como objetivo, dos propósitos claramente delineados y ordenados a la acción, como señala Mori, (2008, pág. 83): “proyectos, programas, prestación del servicio u otros, y proporciona un cuadro de situación que sirva para formular las estrategias de actuación”.

#### **4.7 Los actores no gubernamentales en el desarrollo de proyectos**

El nuevo enfoque epistemológico exige no simplemente la participación de los actores sociales que participan en el diagnóstico, sino de forma especial, el replanteamiento del sujeto que estudia, esto es una perspectiva renovada de lo que significa la investigación. Falabella (Falabella, 2002, pág. 21) señala que el investigador, debe poseer –entre otros rasgos– una “sofisticada preparación profesional; fuerte compromiso socio-político [...]; organización especializada autónoma en centros de investigación, teoría, propuestas y acción”. El replanteamiento del sujeto, implica también una reestructuración de las formas, el investigador debe generar un ambiente propicio para el diálogo, esto lo convierte en un facilitador del proceso que debe no permanece estático, sino que mantiene una interacción constante que moldea las circunstancias del entorno con el fin de mantener una relación franca y natural con los participantes. El rol del facilitador es una pieza clave para el diagnóstico, ya que la participación de la colectividad puede suscitarse de manera natural y cordial o bien limitarse a causa de éste. Dado que la participación supone un enfoque horizontal de las relaciones interpersonales, Geilfus (2009, pág. 9) distingue –lo que llama– el técnico elitista, del técnico facilitador del desarrollo. Mientras que el primero se presenta desde una perspectiva verticalista, asumiéndose en una posición superior y acude al campo de estudio con el único fin de desarrollar sus proyectos y alcanzar sus propios objetivos, el facilitador del desarrollo es el que se involucra en el entorno, respeta las aportaciones y el conocimiento y fomenta la colaboración. Como se muestra en la siguiente figura, en el método participativo se deben cambiar las actitudes y los métodos, así como el modo de entablar las relaciones, pasando del “enseñar”, al compartir.

Al respecto, Geilfus (2009, pág. 6), afirma que el buen facilitador, debe poseer cualidades que le permitan una interacción eficiente, bajo una perspectiva de apertura para asumir enfoques metodológicos diferentes a los métodos cuantitativos y entablar una relación de igualdad y debe, Crear un entorno de confianza, Desarrollar la paciencia y la capacidad de escuchar, Se debe ser consciente de los límites personales se debe tener una disposición al aprendizaje, Tener confianza sin caer en arrogancia, Respetar las opiniones sin tratar de



imponer, ser creativo, tener flexibilidad para adaptar los métodos a la situación y no tratar de imponer programas rígidos, poseer sensibilidad ante las situaciones y los participantes, poseer la capacidad de esquematizar, tener la habilidad de síntesis y análisis.

De forma simultánea, los participantes se asumen como los agentes que encarnan el sentido de la participación y “que envuelven en la investigación a los sujetos objetos de estudio” (Falabella, 2002, pág. 23) como se ha señalado pueden involucrarse en diversos niveles, desde los más distantes hasta los más comprometidos. Evidentemente la participación de éstos es esencial, sin embargo, es necesario que como parte del proceso, asuman una posición de empoderamiento, de lo contrario, uno de los riesgos es que la población no perciba su capacidad de influir en la agenda social o en determinados programas de impacto a su comunidad y asuman “que el desarrollo está controlado y decidido por personas ajenas a sus comunidades, y que ellos no pueden determinar estos procesos” (CONAFOR, pág. 13). La construcción del diagnóstico tiene entonces la condición de contribuir a que los participantes, asuman un rol activo.

El diálogo es el punto de cohesión que conforma las relaciones igualitarias entre los participantes y los facilitadores, por tanto es determinado para la composición de las relaciones en un marco de colaboración; las constitución de un diálogo con estas características implica que éste, se base en el principio fundamental de que “todos los participantes deben ser considerados como fuente de información y decisión para analizar los problemas y contribuir a soluciones a través de acciones de desarrollo” (Geilfus, 2009, pág. 5) de lo contrario, no se puede hablar de un diálogo de pares ni inclusivo y tampoco de un diálogo propicio para la participación efectiva.

#### **4.8 Fases de la Acción Participativa**

Dada la complejidad del tema, no existe univocidad entre los factores que conforman las fases de un diagnóstico participativo, sin embargo, las distintas posiciones al respecto suelen ser variaciones de un mismo razonamiento que parte de la ubicación territorial, la designación de facilitadores y la integración de equipos participantes para la

operacionalización del diagnóstico mediante diversos métodos. Sin embargo, Geilfus (2009, pág. 13) aborda el diagnóstico como un proceso dinámico que se va reconfigurando eventualmente –no como el establecimiento de una línea basal– y explica que dicho proceso se genera en cuatro fases y que, en cada una de las fases, el diagnóstico se va precisando. Las fases son:

- Diagnóstico: Se determinan, con los participantes, los problemas que los afectan y las alternativas posibles a tales problemas
- Análisis de problemas e identificación de soluciones: Se descompone el problema y se expone con el fin de identificar las soluciones pertinentes según la experiencia de los participantes
- Implementación: Se implementan las soluciones propuestas en tanto que se moldean a las circunstancias
- Evaluación: como fase complementaria de un proceso abierto

Siguiendo esta lógica, el diagnóstico participativo no consiste en la producción de información técnica ni como la delimitación de una línea de base que sirva para la construcción de estrategias medibles bajo el enfoque positivista tradicional, sino que más bien permanece inscrito en el ordenamiento de la acción “es también un instrumento de concientización y movilización de la gente” (Geilfus, 2009, pág. 13) que abre un ciclo dinámico y constantemente abierto a la adaptación de las situaciones el entorno ya sea sobre asuntos muy complejos o temáticas determinadas. En todos los casos, el diagnóstico debe ser nutrido por las diferentes herramientas que permiten un acercamiento más claro al problema. En estas cuatro fases se pueden usar las técnicas de grupos, de visualización, de diálogo (entrevistas y comunicación oral) y de observación de campo (Geilfus, 2009, pág. 12) como se explicará más adelante y según convenga.

Otras metodologías, más detalladas –como la de CONAFOR (CONAFOR)– proponen los siguientes pasos:

Paso 1. Conformación del equipo responsable del diagnóstico. En la Asamblea General se conformará el equipo responsable del diagnóstico, mismo que está orientado a dirigir todo el proceso. El consejo se formará por líderes de la zona y facilitadores.

Paso 2. Elaboración de un plan de trabajo del equipo, el cuál considerará cuestiones como ¿para qué hacer el diagnóstico? ¿Qué actividades se efectuarán? ¿Qué técnicas se habrán de usar? ¿Cuáles son los recursos con los que se cuenta? ¿Cuál será el esquema de trabajo para la organización del diagnóstico?

Paso 3. Convocatoria de las reuniones de diagnóstico. Se harán las reuniones necesarias teniendo en cuenta, eventos como ferias, fiestas, o reuniones, entre otras, de tal modo que pueda participar la mayoría. Cabe señalar que en la primera Asamblea se debe aprobar el plan de trabajo del equipo responsable y conformar las comisiones de trabajo.

Paso 4. Ejecución del diagnóstico participativo. El diagnóstico puede hacerse en una o varias reuniones de trabajo. Para ello es necesario seguir un proceso secuencial: caracterizar la comunidad, describir las necesidades, problemas, potencialidades y demandas, identificar las actividades generales, organizar la información relevante y finalmente hacer un análisis de la información obtenida.

Paso 5. Taller de validación del diagnóstico. En este taller se presenta a la población la información analizada y se comprueba si ésta responde a la realidad y si el diagnóstico aporta soluciones a los problemas.

En el caso del desarrollo territorial, Silva y Sandoval (2012, pág. 24) proponen tres fases y aun cuando toman en cuenta la integración de equipos, no lo consideran dentro de la dinámica del diagnóstico sino como una etapa previa. Las fases que proponen son recolección, procesamiento e interpretación de la información. A su vez, estas fases se estructuran como se indica adelante. La recolección de la información considera las técnicas metodológicas que se deben seguir para el acercamiento a los participantes según lo requiera la situación, previamente diseñada

El procesamiento de la información considera una extensa revisión de los contenidos recabados, parte de la selección que ofrezca elementos interpretativos, mismos que son categorizados y organizados en áreas temáticas o bien representados de forma gráfica.

Una vez que se le ha integrado la información de forma ordenada y se ha categorizado, se procede a interpretar la. Estos datos no dependen de la interpretación única de los facilitadores, sino que el tratamiento depende también de los participantes. Esta fase tiene una relevancia importante porque es el momento en el que se habrá de ir definiendo los lineamientos de las acciones a emprender.

Finalmente, y fuera de las fases, el análisis requiere según la metodología de la validación de la información, la cual consiste en la exposición de las conclusiones de acuerdo a cada área temática y las recomendaciones sobre las problemáticas comunes en un diálogo con los participantes con el fin de que el diagnóstico tome en consideración todos los elementos pertinentes para su constitución. En esta perspectiva, el proceso debe concluir con “el aval de los actores territoriales” (pág. 37).

#### 4.9 Herramientas de la Acción Participativa

Se denomina herramientas al conjunto de técnicas que permiten construir las condiciones propicias para la integración de datos y la conformación de objetivos. Los autores han desarrollado diversas formas de agrupar dichas herramientas. Sin embargo, bajo el modelo dinámico de Geilfus (2009) se pueden identificar cuatro tipos de herramientas, las cuáles deben adaptarse a las circunstancias de la comunidad y se pueden presentar en las distintas fases del modelo. Este modelo categoriza las herramientas del siguiente modo: a) Técnicas de dinámicas de grupo, b) Técnicas de visualización, c) Técnicas de entrevista y comunicación oral, d) Técnicas de observación de campo

Dentro de las técnicas de dinámicas de grupo pueden englobarse todas las actividades en las que se trabaja con la comunidad segmentada en grupos. Se nutren de la participación de la comunidad y de las aportaciones de los participantes que van dilucidando las diversas problemáticas en un ejercicio grupal.

Por otro lado, las técnicas de visualización son técnicas que tienen como objetivo la visualización de información mediante recursos gráficos que permita a los participantes la comprensión y la deducción de las relaciones sociales y la serie causal de la problemática analizada. En esta categoría se encuentran las matrices, los mapas, los flujogramas y los diagramas temporales (Geilfus, 2009, pág. 12).

Las herramientas de entrevista y comunicación oral en el marco del enfoque participativo, refieren a las técnicas en las que se obtiene y se triangula información con el objeto de tener una comprensión más clara de los acontecimientos desde una perspectiva más amplia y objetiva, “a diferencia de los métodos tradicionales, no están enfocados tanto a la estadística” (Geilfus, 2009, pág. 13).

Las denominadas técnicas de observación de campo aluden a las herramientas de recolección grupal de información que luego es procesada utilizando las técnicas de visualización (pág. 13) y desde este enfoque no consiste precisamente en la observación participante que en la última “durante la observación por lo general no se da una relación con el sujeto colectivo, organizado” (Falabella, 2002, pág. 24). Cabe señalar que esta herramienta al igual que las anteriores se puede mezclar o complementar según el caso determinado del contexto que analizado. El proceso completo, según Geilfus, se expresa de la siguiente forma:

La naturaleza del enfoque del diagnóstico participativo exige una sólida preparación, competencias y habilidades humanas, de lo contrario, los proyectos participativos están expuestos a una ejecución incorrecta. Geilfus (2009, pág. 22) expone que pueden suscitarse fallas en el proceso que limiten el desarrollo del programa, superficialidad, premura, exclusión, manipulación, y falta de compromiso entre otros factores que se asocian a la falta de interés y dedicación al proyecto. El diagnóstico participativo es un modelo que permite la participación y la interacción de actores sociales y la construcción de capital social y es relevante por priorizar el desarrollo local.

## **CAPÍTULO V: SOPORTE TEÓRICO DE VARIABLES**

El presente capítulo expone el soporte teórico de las variables del estudio. Gobernanza y acción pública guardan una relación causal, misma que permite identificar variables comunes para su estudio; bien, como algunos autores señalan, la acción pública es una forma de Gobernanza (Ruano, 2002). No obstante, aunque para otros autores, son figuras teóricas divergentes, que no se pueden equiparar en sentido estricto y riguroso, la relación causal permite establecer elementos de análisis comunes.

A continuación, se expone una explicación sobre la relación entre gobernanza y acción pública; posteriormente se hace un detallado análisis de los componentes del instrumento, para finalmente, establecer lineamientos que permitan el abordaje de la gobernanza desde una perspectiva empírica. Finalmente se expone la justificación acerca de la pertinencia de la realización de un estudio de carácter mixto que permita una visión más clara del fenómeno

### **5.1 El contexto de Estudio: Municipios urbanos**

En el actual contexto de Latinoamérica, “las ciudades se convierten en los cruceros de las diferentes lógicas y contradicciones del proceso gubernamental” (Cabrero, 2013, pág. 82); por lo tanto, las ciudades, son el espacio donde se pueden construir métodos que “permitan superar las paradojas del desarrollo latinoamericano” (Cabrero, 2013, pág. 83).

México es un país con una amplia gama cultural. Su amplia cultura se expande por los territorios urbanos y rurales. Esta realidad conlleva una complejidad de diversa índole; lo urbano refiere contextos también diversos; los centros urbanos del sur del país tienen realidades dispares a los del norte y el centro. Además de esta complejidad, se subraya que “no existe una jurisdicción político-administrativa que corresponda exclusivamente a ciudades. Es el orden municipal de gobierno, el que asimila de una manera más directa a la gestión de las ciudades” (Cabrero, 2013, pág. 114), pero la jurisdicción eminentemente municipal, en sentido estricto, pertenece tanto a lo rural como a lo urbano.

El artículo 115 constitucional declara las atribuciones legales de los municipios. Cabrero (2013, pág. 118) analiza dicha disposición constitucional y concluye empíricamente que los municipios más pequeños conservan una mayor dependencia del estado en el cumplimiento de estas exigencias, en tanto que es más probable que los municipios con mayor extensión guarden una mayor independencia del estado y la federación. En ese sentido, la ciudad de Monterrey y su zona metropolitana, debido a su desarrollo económico y estructura administrativa resulta propicia para el desarrollo de la investigación, de tal forma, que el estudio se analizará en el contexto de Monterrey, zona Metropolitana, Nuevo León.

## **5.2 Variables asociadas a los actores no gubernamentales**

La presente investigación tiene por objetivo identificar la importancia de los actores no gubernamentales en los procesos de gobernanza en entornos municipales urbanos, para lo cual se han analizado otros conceptos, como el de acción pública, capital social, políticas públicas, gestión pública y gobernabilidad. En la siguiente figura se expone la relación causal entre Gobernanza y Acción Política a partir de las definiciones de Aguilar y Cabrero (Fig. 4.1) que a su vez, sintetizan diversas perspectivas de la amplia teoría en ambos conceptos.

La importancia del análisis del vínculo entre gobernanza y acción pública es pertinente puesto que revela la participación de actores del gobierno y ANG en un proceso complejo. Ambos tienen la calidad de esta interacción, pero suceden en realidades diferentes, mientras que la gobernanza pertenece más propiamente a un marco institucional, la acción pública es producto de un proceso gubernamental que sucede en la acción.

Dicho análisis es pertinente puesto que son dinámicas concomitantes, con factores semejantes y que pudieran ser abordados con un mismo aparato crítico. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que los procesos directivos del gobierno se generan en el marco institucional de la administración Pública.



**Figura 1. Modelo de Relación Causal Gobernanza y Acción Social**

Fuente: Elaboración propia a partir de las definiciones de Aguilar (2007) y Cabrero (2013)

Tales procesos tienen la finalidad de satisfacer las necesidades sociales, la demanda de bienes y servicios exigidos por la sociedad (*input*) y se generan a partir de mecanismos institucionales que permiten la intervención de actores no gubernamentales en sus procesos.

El proceso decisorio pertenece al ámbito del gobierno. En el caso particular de la gobernanza, el proceso decisorio está centrado no simplemente en el gobierno sino en la conjunción del gobierno con la sociedad que estructura la dirección de los asuntos públicos bajo procesos institucionales.

La interacción que se genera tras el proceso decisorio, ofrece las condiciones desde las cuales se puede hacer posible la acción pública. En esta lógica cabe señalar que la relación causal puede apreciarse desde la disposición de la institucionalidad a generar las



condiciones propicias para la acción pública, es decir para la cooperación de actores ciudadanos y gobiernos.

Como se ha mencionado, los conceptos de gobernanza y AP no son unívocos, por el contrario, como suele verse en las ciencias sociales, existen diversos enfoques conceptuales que en ocasiones, pueden ser contradictorios. No obstante, la presente investigación ha trazado líneas de análisis que permiten categorizar los contenidos semánticos de los conceptos, estableciendo a partir de la teoría, directrices que permitirán condensar el contenido metodológico de la investigación.

Es preciso señalar que se han identificado los conceptos de Gobernanza y acción pública, como dos cuerpos teóricos separados e independientes para el análisis, según lo cual, a pesar de que tengan elementos comunes, se comenzará a indagar en su contenido de forma separada.

Las variables asociadas a los ANG para el estudio de la acción pública son igualmente pertinentes para el estudio de la gobernanza dado que, en ambos casos, la realidad de los ANG constituye el eje de su interacción con los actores gubernamentales.

Enrique Cabrero (2013) desarrolla un modelo para el estudio de la Acción Pública en el que identifica tres tipos de variables. En primer lugar, las que están asociadas al contexto de su estudio, el cual se desarrolla en cuatro municipios de cuatro estados diferentes de México; en segundo lugar, se centra en las variables asociadas a los actores gubernamentales y finalmente las variables asociadas a los ANG.

El modelo de Cabrero ofrece claridad conceptual en la integración de las variables que se asocian a la configuración no gubernamental, mismas que permiten aproximarse a su constitución en la realidad. Dicho modelo es pertinente porque sintetiza elementos teóricos que convergen en otras metodologías: tradiciones cívicas y sociales; naturaleza del tejido social, capacidad orgánica y de participación social; capacidad asociativa de grupos sociales locales. Del estudio de Cabrero, se tomaron estas variables, mismas que permitieron el diseño del instrumento de la presente investigación.

Variables asociadas al análisis del contexto de la acción pública local	Variables asociadas al análisis de la configuración gubernamental	Variables asociadas al análisis de la configuración No gubernamental
-Características del desarrollo económico de la región y de la ciudad - Características del desarrollo sociodemográfico -Características del contexto político regional	-Características del contexto político local -Características de la estructura y funciones del cabildo municipal -Trayectoria del alcalde y estilo de liderazgo -Características de la administración municipal	-Tradiciones cívicas y sociales de la localidad -Naturaleza del tejido social -Capacidad orgánica y de participación social -Capacidad asociativa de grupos sociales locales

**Tabla 1. Variables del Modelo de Acción Pública.**

Fuente: Cabrero, Acción pública y desarrollo local (2012)

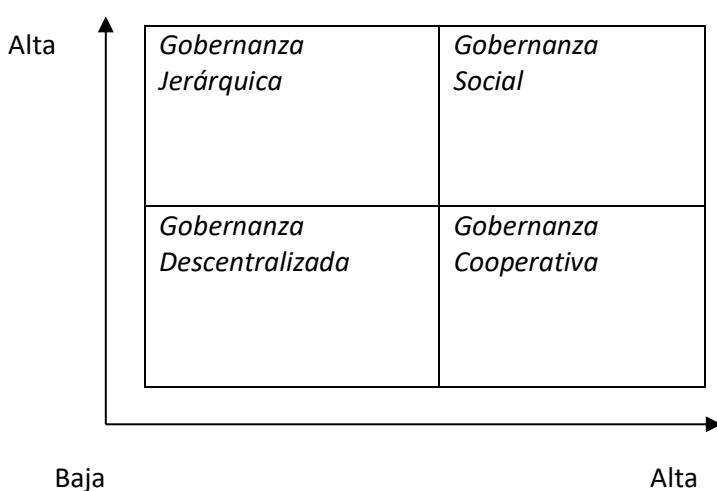
Del modelo de Cabrero, se toma la denominación de las variables de la configuración no gubernamental y se definen para efectos de la presente investigación de la siguiente forma:

- Tradiciones Cívicas y Sociales. Conjunto de características históricas en las que se ha participado en asuntos públicos
- Naturaleza del Tejido Social. Conjunto de rasgos esenciales que caracterizan al grupo social referido
- Capacidad Orgánica y de Participación Social. Capacidad de actuación como grupo social en asuntos públicos
- Capacidad Asociativa de Grupos sociales locales. Capacidad que tienen los grupos para asociarse con el fin de alcanzar diversos objetivos colectivos

### 5.3 La gobernanza como variable

Las investigaciones sobre gobernanza coinciden en precisar la interacción del gobierno con la sociedad como elementos centrales del concepto. Los estudios referidos al inicio de la presente investigación permitieron explicar que la asociación entre gobierno y actores no gubernamentales es la cualidad esencial del concepto. Las distintas perspectivas ponen de relieve la colaboración que los ANG tienen con el gobierno en distintos niveles.

Zavala y Porras (2012, pág. 144) categorizan la participación de los ANG en cuatro formas de gobernanza determinadas por el nivel de responsabilidad del gobierno local y el nivel de la participación en la hechura de políticas públicas: jerárquica, descentralizada, social y cooperativa. Dichas categorías van desde la escasa participación de los ANG, en el caso de la gobernanza jerárquica hasta la gobernanza social, caracterizada por “una alta responsabilidad del gobierno local y una alta participación ciudadana en la hechura de las políticas públicas” (Zavala & Porras, 2012, pág. 47)



**Figura 2. Tipologías de Gobernanza Local**

Fuente: Zavala y Porras (2012, pág. 144)

De acuerdo con los estudios referidos, la gobernanza se da en la interacción de los actores gubernamentales y no gubernamentales y el primer rasgo de interacción se encuentra en los espacios de deliberación, incluso si ésta, no se da en la esfera decisional. No obstante, la forma más clara de gobernanza se da en la incidencia de los ANG en el diseño y hechura de políticas públicas.

Para efectos de la investigación, la variable de gobernanza se define como la disposición institucional para la interacción entre gobierno y ANG. La variable enfatiza la incidencia de los ANG como consecuencia de mecanismos institucionales debido a que el fin último de la

investigación es identificar cuáles son las variables que tienen mayor peso en los procesos de gobernanza.

Para Cabrero, la configuración de actores no gubernamentales se puede dar en distintas medidas según los arreglos institucionales. Según el modelo de Cabrero, a cada dimensión de análisis asociada con los actores no gubernamentales, corresponden tres niveles de arreglo institucional. En un nivel básico se encuentra la propensión a la no cooperación, lo cual supone un tejido social desarticulado que muestra una clara tendencia a la organización; en un segundo nivel la propensión a la movilización que alude a una tendencia a organizarse y movilizarse en determinadas circunstancias y finalmente, en el nivel más alto, la disposición a la cooperación de los ANG.

<b>Tipo de arreglo/ Dimensiones de análisis</b>	<b>Propensión a la no cooperación</b>	<b>Propensión a la movilización</b>	<b>Propensión a la cooperación</b>
<b>Tradición social</b>	Tradición de apatía, inmovilismo o conflictos latentes	Innovación social o recuperación de activismo cívico	Tradición social participativa en construcción
<b>Tejido Social local</b>	Tejido desarticulado	Tejido en tensión o en articulación	Tejido denso de actores y ONG
<b>Asociaciones sociales</b>	Pocas y sin presencia en lo público	En expansión y cada vez más activas	Red amplia y de intenso activismo
<b>Liderazgos sociales</b>	Estructuras corporativas	Liderazgos autónomos diversos	Liderazgos regulados en redes de participación
<b>Coaliciones para la acción pública urbana</b>	Casi inexistentes, grupos de interés en colusión con el gobierno local	Coaliciones en pro del crecimiento en competencia	Coaliciones diversas en competencia y en redes de política pública

**Tabla 2. Arreglos institucionales observados en la evolución de la configuración no gubernamental.**

Fuente: Cabrero, Acción pública y desarrollo local (2012)

## **CAPÍTULO VI. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACIÓN**

La presente investigación es de carácter descriptivo y no experimental; el enfoque metodológico de investigación es mixto, en tanto que la recolección de los datos se realizó mediante entrevistas para el estudio cualitativo, mientras que, para el estudio cuantitativo, se realizaron encuestas diseñadas mediante el método de evaluaciones sumarias aplicadas a integrantes de estructuras de Participación Ciudadana de la zona conurbada de Monterrey, N.L. México.

El desarrollo del marco teórico nos condujo a un panorama bastante claro del comportamiento de los arreglos institucionales entre la configuración gubernamental y no gubernamental, su desarrollo en tanto elementos de la gobernanza. A partir del estudio documental se desarrollaron tres categorías de análisis bajo las cuáles se diseñó una entrevista dirigida a actores gubernamentales vinculados directamente con el ejercicio de la participación ciudadana.

Posteriormente, se procedió a la realización de un estudio cuantitativo que identificó, mediante modelos de ecuaciones estructurales de los actores no gubernamentales en la gobernanza. Para lo cual, siguiendo la literatura revisada se tomarán como variables independientes, las tradiciones cívicas y sociales, la naturaleza del tejido social local, la capacidad orgánica y de participación social y finalmente, la capacidad asociativa de grupos sociales locales, con lo cual se identificará la forma en que los actores no gubernamentales inciden en el proceso de la gobernanza.

### **6.1 Enfoque Cualitativo**

Según la literatura analizada, el fenómeno de la gobernanza exige primeramente una descripción interpretativa, la cual genere elementos de análisis que posteriormente contribuyan al desarrollo de un estudio cuantitativo efectivo. Partir desde una perspectiva primordialmente cuantitativa pudiera limitar la experiencia investigativa a una perspectiva incompleta. Un análisis cualitativo resulta pertinente dado que las condiciones del objeto

analizado están sujeto a múltiples factores que matizan el fenómeno desde su contexto hasta la manera de participar de los actores tanto por su naturaleza como por las formas institucionales.

Según lo anterior, se plantearon tres categorías de análisis. La primera es Estructura Social, que indaga en la forma en la que están construidas las relaciones sociales y la forma en la que la sociedad es capaz de asociarse y resolver asuntos públicos comunes. Esta entrevista se aplicó a los directores de la Dirección de Participación Ciudadana de los municipios donde se realizó el estudio. El interés de analizar los discursos de dichos funcionarios estaba en función de que estos tenían la facultad y la experiencia de explicar la manera en la que se da el vínculo entre los actores desde una perspectiva institucional. El instrumento fue diseñado y validado por académicos especialistas en el tema.

<b>Entrevista</b>		
<b>Categoría</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Preguntas</b>
<b>Estructura Social</b>	Identificar la naturaleza del tejido social y la forma en la que los ciudadanos participación para solucionar asuntos públicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cuáles considera usted que son las principales demandas de la ciudadanía en el municipio?</li> <li>2. ¿Cómo acostumbra la ciudadanía resolver sus problemas comunes?</li> <li>3. ¿Cómo están diseñadas las estructuras sociales en el municipio?</li> <li>4. ¿Cuántos comités ciudadanos existen en el municipio, cuánta gente participa en dichos comités y cómo se organizan?</li> <li>5. ¿Existen asociaciones que intentan resolver problemas comunes?</li> <li>6. ¿Existe una tradición de participación ciudadana en el municipio?</li> <li>7. ¿Cómo acostumbra la ciudadanía colaborar con el municipio?</li> <li>8. ¿Qué asociaciones o grupos ciudadanos son los que colaboran más con el municipio? ¿sociedad civil, grupos de empresarios u otras asociaciones?</li> </ol>

		<p>9. ¿Cuáles son los principales retos de la participación ciudadana?</p> <p>10. ¿Cuáles son los principales logros de la ciudadanía en cuestiones de participación?</p>
<b>Mecanismo de Participación</b>	Identificar los mecanismos institucionales que existen en el municipio para la participación de actores ciudadanos en procesos gubernamentales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cuáles son los lineamientos legales correspondientes a la participación ciudadana en el Estado de Nuevo León?</li> <li>2. ¿Cuáles son los principales mecanismos del municipio de Monterrey correspondiente a la participación ciudadana?</li> <li>3. ¿Cómo se organiza la ciudadanía para colaborar con el gobierno municipal?</li> <li>4. ¿A través de qué medios se efectúa la colaboración entre gobierno y sociedad?</li> <li>5. ¿En qué proyectos interactúa la ciudadanía con el gobierno municipal?</li> <li>6. ¿Qué otros actores no gubernamentales colaboran con proyectos municipales además de los ciudadanos?</li> <li>7. ¿Cuál es la participación de la sociedad en los proyectos municipales?</li> <li>8. ¿Cuál es el papel de la participación ciudadana en los planes de desarrollo municipal y estatal?</li> <li>9. ¿Cuál es el rol de la participación ciudadana en objetivos estratégicos del municipio?</li> </ol>

<b>Cambios Institucionales</b>	Identificar los cambios institucionales que propician la participación de actores no gubernamentales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cuáles son los principales cambios legislativos que se han dado en materia de participación ciudadana en el Estado de Nuevo León?</li> <li>2. ¿Cuáles son los principales cambios institucionales que se han generado en materia de participación ciudadana en el municipio?</li> <li>3. ¿Cómo ha cambiado el tema de participación ciudadana en los últimos años en el municipio?</li> <li>4. ¿Cuáles son las principales dificultades que enfrenta la ciudadanía para colaborar con el gobierno municipal y cómo favorecen los cambios institucionales, tales dificultades?</li> <li>5. ¿De acuerdo con estos cambios, cuál es la forma de organizaciones de la sociedad?</li> <li>6. ¿Qué proyectos de colaboración gobierno-sociedad traerá la reconfiguración de la estructura social?</li> <li>7. ¿Qué proyectos tiene el municipio de Monterrey en materia de Participación ciudadana?</li> <li>8. ¿Cuáles son los principales aciertos del municipio del Monterrey en materia de Participación Ciudadana?</li> <li>9. ¿Qué puede aportar el modelo de Participación Ciudadana de Monterrey a otros municipios del Estado y de la República Mexicana?</li> </ol>
------------------------------------	--	--

**Tabla 3. Preguntas de la Entrevista.**

Fuente: elaboración propia

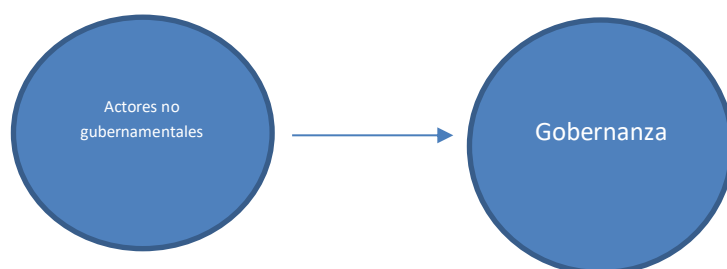
El instrumento fue aplicado a los directores de Participación Ciudadana de los municipios de San Pedro Garza García, Monterrey, San Nicolás, Guadalupe y Apodaca, Nuevo León. La categorización de las preguntas permitió un desarrollo más efectivo de la información para



su posterior análisis. El contacto con los directores fue por un canal institucional mediante oficios dirigidos a los directores.

## 6.2 Enfoque Cuantitativo

Según la literatura revisada con anterioridad, la configuración de elementos no gubernamentales inciden en el proceso de la gobernanza. El modelo del problema planteado con anterioridad, se expresa en la gráfica siguiente. El diagrama expone que los actores no gubernamentales, tienen una relevancia significativa en la gobernanza.



---

**Figura 3. Modelo Básico de Estudio**

Fuente: Elaboración propia

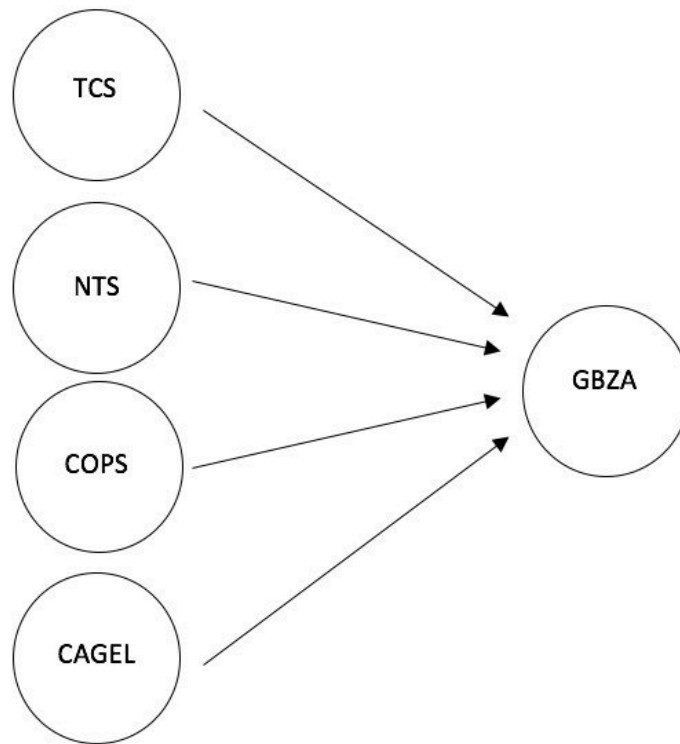
---

El problema está compuesto por variables independientes y una dependiente. El predictor, o constructo independiente, está constituido por cuatro variables, que son: Tradiciones cívicas y sociales; naturaleza del tejido social local, capacidad orgánica y de participación social y la capacidad asociativa de grupos económicos locales. Éstas influyen en la variable, gobernanza. De tal forma que en la medida en la que el predictor se comporte, generará un efecto en la gobernanza.

---

## Modelo de la Investigación

---



---

**Figura 4. Modelo de la Investigación**

Fuente: Elaboración propia

---

### 6.2 Definición del Constructo Dependiente

La gobernanza es la nueva forma de darle dirección a la sociedad, es un gobierno colaborativo en el que participa el gobierno y actores no gubernamentales. El gobierno bajo su andamiaje político y económico va generando mecanismos para desarrollar esta forma de gobierno. Por otro lado, la sociedad tiene la posibilidad de colaborar con el gobierno en la medida en la que tenga acceso a los mecanismos dispuestos para ello. En ese sentido y según la literatura referida, en la gobernanza intervienen tanto actores gubernamentales como actores no gubernamentales. En el presente estudio se analiza el peso, de cada uno, bajo el supuesto de que la configuración de los actores no gubernamentales, influye positivamente en el proceso de la gobernanza.

La configuración no gubernamental está integrado del siguiente modo; en primer término, las Tradiciones cívicas y sociales del entorno analizado; esta variable, pretende identificar cuáles son los valores, costumbres y tradiciones en cuanto a capacidad organizativa. La siguiente variable es la de, la naturaleza del tejido social local, con la que se busca conocer la tendencia organizativa de los grupos para posteriormente seguir con la variable de capacidad orgánica y de participación social y la capacidad asociativa de grupos económicos locales.

### 6.3 Hipótesis general e hipótesis Particulares

Después de definir los constructos, se expondrán las hipótesis de la investigación. La primera hipótesis del problema (H1) es que La configuración de los actores no gubernamentales determina la práctica de la gobernanza.

La segunda Hipótesis del problema (H2) es La configuración de actores no gubernamentales incide positivamente en las prácticas de la gobernanza. La tercera hipótesis del problema (H3) es que las tradiciones cívicas y sociales impactan positivamente en la gobernanza. La cuarta hipótesis (H4) del problema es La naturaleza del tejido social es determinante para la gobernanza. La quinta hipótesis del problema (H5) es La Capacidad Orgánica y de Participación social impacta positivamente en la gobernanza y finalmente, la sexta hipótesis (H6) es que la capacidad asociativa de grupos económicos locales influye positivamente en la gobernanza como se menciona en el siguiente cuadro:

<b>H1</b>	<b>La configuración de los actores no gubernamentales determina la práctica de la gobernanza</b>
<b>H2</b>	La configuración de actores no gubernamentales incide positivamente en las prácticas de la gobernanza
<b>H3</b>	Las tradiciones cívicas y sociales impactan positivamente en la gobernanza
<b>H4</b>	La naturaleza del tejido social es determinante para la gobernanza
<b>H5</b>	La Capacidad Orgánica y de Participación social impacta positivamente en la gobernanza
<b>H6</b>	La Capacidad asociativa de grupos económicos locales influye positivamente en la gobernanza

**Tabla 4. Tabla de Hipótesis**

Fuente. Elaboración Propia

Puesto que se prevé identificar relaciones causales en el modelo, se realizará una encuesta sobre las variables vinculadas a la configuración no gubernamental mediante un cuestionario que indique la influencia de las variables independientes. Posteriormente el proceso posterior fue el de comprobar y medir los grados de correlación e impacto que se tenga entre dichas variable.

## **6.4 Instrumento**

Como consecuencia del estudio teórico y de acuerdo con la definición de variables y en concordancia con el modelo propuesto para la investigación se diseñó el instrumento para determinar qué variables asociadas a los actores no gubernamentales inciden con mayor peso en los procesos de la gobernanza.

A partir de la revisión bibliográfica y tomado como referencia las variables del modelo de Cabrero, se diseñó un instrumento para determinar qué variables asociadas a los actores no gubernamentales, tienen mayor peso en los procesos de la gobernanza. El instrumento está dividido en cinco secciones de acuerdo con las variables vinculadas a los actores no gubernamentales:

1. Tradiciones Cívicas y Sociales de la Localidad = TCSL
2. Naturaleza del Tejido Social = NTS
3. Capacidad Orgánica y de Participación Social = COPS
4. Capacidad Asociativa de Grupos Económicos Locales = CAGEL
5. Gobernanza = GBZA

El instrumento se diseñó bajo la forma del método de evaluaciones sumarias, el cuál presenta la siguiente escala de respuestas:

- En total desacuerdo
- En desacuerdo
- Parcialmente de acuerdo
- De acuerdo
- Totalmente de acuerdo

El instrumento está diseñado para ser respondido de manera convencional, mediante un encuestador o vía electrónica en un formulario de google y está configurado para que se responda luego de ingresar al correo electrónico, esto con el objeto de que se tenga un registro claro del número de encuestados.

Las afirmaciones para medir cada variable se exponen a continuación:

<b>Tradiciones Cívicas y Sociales de la Localidad</b>	
TCSL 1	En su municipio existen grupos organizados de ciudadanos como: asociaciones, fundaciones, comités vecinales, grupos políticos, religiosos, empresariales, ambientalistas u otros
TCSL 2	En su municipio, los ciudadanos acostumbran a organizarse para resolver problemáticas comunes
TCSL 3	En su municipio, los ciudadanos se organizan con frecuencia para atender problemas graves del entorno en el municipio
TCSL 4	En su municipio, han existido diversos grupos de ciudadanos organizados (comités vecinales, grupos religiosos, grupos partidistas, etc)
TCSL 5	En su entorno local existen personas que participan en grupos organizados dentro y fuera de su localidad
TCSL 6	En su municipio las personas se reúnen para hablar sobre los problemas comunes
TCSL 7	Las personas de su municipio suelen confiar en sus vecinos y la gente del entorno
TCSL 8	Las personas de su municipio creen que la colaboración es importante para el mejoramiento del entorno
TCSL 9	En su municipio existen redes de ciudadanos organizados por un bien común
TCSL 10	En su municipio las personas se preocupan por atender las problemáticas de sectores sociales más vulnerables
TCSL 11	Existen grupos organizados que NO contribuyen al mejoramiento del entorno ni la solución de problemas municipales
TCSL 12	Es conveniente que los ciudadanos pertenezcan a grupos ciudadanos

**Tabla 5. Elementos de la Variable Tradiciones Cívicas y Sociales de la Localidad**

Fuente: Elaboración propia

<b>Naturaleza del Tejido Social</b>	
NTS 1	Es usted miembro activo de en una asociación civil, fundación, partido político u organización sin fines de lucro en su municipio
NTS 2	En ocasiones usted es voluntario en una organización civil, partido político, grupo religioso u otro tipo de asociaciones en su municipio
NTS 3	Usted participa activamente en un comité vecinal en su municipio
NTS 4	Usted participa en algunas actividades de un comité vecinal de su municipio
NTS 5	Usted ha colaborado con sus vecinos para solucionar algún problema
NTS 6	Participa usted con su familia en actividades de beneficio a la comunidad de manera constante
NTS 7	Alguna vez su familia se ha organizado para solucionar algún problema específico en su municipio
NTS 8	Los miembros de su comunidad están organizados en un comité municipal
NTS 9	Es común que en su comunidad se organicen para solicitar beneficios o solución de problemas específicos al gobierno municipal
NTS 10	Los grupos organizados en el municipio ayudan al mejoramiento del municipio
NTS 11	En los grupos participan ciudadanos de distintas clases sociales (ricos y pobres) del municipio
NTS 12	Los grupos de ciudadanos deberían estar formados de gente de todas clases sociales (clases altas y bajas) del municipio
NTS 13	En su municipio existe una fuerte presencia de grupos ambientalistas
NTS 14	Conoce usted a grupos organizados que están contribuyendo con la mejora de la economía en su localidad
NTS 15	Cuando hay problemas en su municipio, se convoca a reuniones vecinales (comunitarias)

NTS 16	En su municipio existen diversos grupos de protección a grupos marginados o de zonas vulnerables
NTS 17	Los grupos organizados de ciudadanos están fuertemente vinculados con partidos políticos

**Tabla 6. Elementos de la Variable Naturaleza del Tejido Social**

Fuente: Elaboración Propia

<b>Capacidad Orgánica y de Participación Social</b>	
COPS 1	Con frecuencia, los miembros de su municipio organizan mítines, protestas o plantones para solucionar problemas
COPS 2	Los grupos organizados que conoce, colaboran con el gobierno municipal
COPS 3	Los grupos organizados que conoce colaboran en proyectos municipales de forma activa (en coordinación con el gobierno municipal)
COPS 4	Los grupos de ciudadanos organizados que conoce se están consolidando y podrían pronto participar en proyectos del gobierno local
COPS 5	Los grupos de ciudadanos organizados que conoce no dependen de un partido político
COPS 6	Los grupos de ciudadanos organizados que conoce dependieron en algún momento de un partido político
COPS 7	Los grupos organizados que conoce, se toman las decisiones más de manera conjunta que por un solo líder
COPS 8	Los grupos de ciudadanos organizados que conoce tienen un comité de líderes que deciden en conjunto
COPS 9	Los grupos de ciudadanos organizados que conoce, todos tienen voz y voto
COPS 10	Los grupos de ciudadanos organizados que conoce colaboran con otros grupos y/o redes de ciudadanos

**Tabla 7. Capacidad Orgánica y de Participación Social**

Fuente: Elaboración Propia

<b>Capacidad Asociativa de Grupos Económicos Locales</b>	
CAGEL 1	Existen numerosos grupos y asociaciones de empresarios
CAGEL 2	Los grupos de empresarios influyen significativamente en los asuntos políticos
CAGEL 3	Los grupos de empresarios suelen colaborar con el gobierno en diversos proyectos
CAGEL 4	Las asociaciones de constructores (como la CMIC) influyen en los proyectos del gobierno local
CAGEL 5	Los grupos de comerciantes de su municipio están tan organizados que pueden influir en las decisiones del gobierno
CAGEL 6	Existen asociaciones vecinales que influyan en las decisiones del gobierno municipal
CAGEL 7	Existen otros tipos de asociaciones que contribuyen a la solución de problemas del municipio
CAGEL 8	Existen redes de ciudadanos que interactúan con otras redes para
CAGEL 9	En su municipio es muy posible que las personas se agrupen en asociaciones para el mejoramiento del entorno municipal o vecinal
CAGEL 10	Es frecuente que las asociaciones ciudadanas estén incrementando su número de participantes

**Tabla 8. Capacidad Asociativa de Grupos Económicos Locales**

Fuente: Elaboración Propia

<b>Gobernanza</b>	
GBNZA 1	EL gobierno municipal tiene mecanismos para escuchar las necesidades y las propuestas de la ciudadanía
GBNZA 2	El gobierno municipal incentiva la formación y consolidación de grupos de ciudadanos organizados
GBNZA 3	El gobierno municipal tiene mecanismos con los cuáles recibir propuestas para el bien gobierno
GBNZA 4	El gobierno y los grupos ciudadanos colaboran en proyectos municipales
GBNZA 5	El gobierno interactúa sistemáticamente con la sociedad para recibir propuestas sobre el mejoramiento del municipio
GBNZA 6	La ciudadanía tiene la capacidad de efectuar propuestas y mejorar los problemas del municipio
GBNZA 7	La ciudadanía participa en las reuniones del cabildo proponiendo temas de importancia colectiva
GBNZA 8	Existen redes de colaboración entre diversos grupos sociales y organizaciones
GBNZA 9	Existe una clara rendición de cuentas en el municipio por la exigencia de los ciudadanos
GBNZA 10	Existe un presupuesto del gobierno municipal destinado a grupos de ciudadanos
GBNZA 11	Existe comunicación entre los diversos grupos del municipio con gente del gobierno municipal
GBNZA 12	Existen reglamentos municipales que hayan sido producto de propuestas ciudadanas

**Tabla 9. Gobernanza**

Fuente: Elaboración Propia

Se diseñó un instrumento que analizara las variables presentadas y su interacción. Para darle fiabilidad al instrumento, se aplicó un pilotaje a 33 personas con las características de la población que se requiere para el estudio, con el objeto de analizar la información y la consistencia interna del instrumento, para lo cual, los datos se analizaron mediante el software IBM SPSS 21. El instrumento tuvo un Alfa de Cronbach superior al 0.8 en todos los casos. Cada variable fue analizada y los valores del Alfa, en todos los casos, están en un rango de fiabilidad. A continuación, se muestra el instrumento y los resultados estadísticos que arrojó el software.

#### **A. Tradiciones Cívicas y Sociales de la Localidad**

En este apartado del instrumento se analiza la si las tradiciones de la población tienen son susceptibles de organizarse y desarrollar una estructura social sólida, propensa a la organización, al trabajo colaborativo, a la confianza y a la pertenencia a núcleos ciudadanos. En este caso, el Alfa de Cronbach, fue de .902 como se muestra en la Tabla 9.

Alfa de Cronbach		
basada en los		
elementos		
Alfa de Cronbach	tipificados	N de elementos
,902	,900	12

**Tabla 10. Estadísticos de Fiabilidad**

Fuente: Tabla resultado del análisis del Software SPSS Statistics

En la Tabla 10 se presentan las referencias estadísticas de la variable, que incluye su desviación típica.

	Media	Desviación típica	N
TCSL 1	4,39	,864	33
TCSL 2	3,30	,984	33
TCSL 3	3,12	1,139	33
TCSL 4	3,70	1,159	33
TCSL 5	3,85	1,253	33
TCSL 6	3,33	1,164	33
TCSL 7	3,48	,972	33
TCSL 8	3,55	1,034	33
TCSL 9	3,21	1,139	33
TCSL 10	2,76	1,091	33
TCSL 11	3,94	1,144	33
TCSL 12	4,00	1,061	33

**Tabla 11. Estadísticos de los elementos**

Fuente: Tabla resultado del análisis del Software SPSS Statistics



	Media de la escala si se elimina el elemento	Varianza de la escala si se elimina el elemento	Correlación elemento-total corregida	Correlación múltiple al cuadrado	Alfa de Cronbach si se elimina el elemento
TCSL 1	38,24	75,627	,365	,404	,904
TCSL 2	39,33	68,604	,754	,709	,888
TCSL 3	39,52	65,883	,794	,813	,884
TCSL 4	38,94	66,996	,713	,638	,889
TCSL 5	38,79	64,922	,761	,795	,886
TCSL 6	39,30	65,843	,777	,707	,885
TCSL 7	39,15	72,945	,480	,662	,900
TCSL 8	39,09	67,210	,802	,852	,885
TCSL 9	39,42	66,564	,753	,790	,887
TCSL 10	39,88	68,110	,698	,728	,890
TCSL 11	38,70	77,280	,163	,455	,916
TCSL 12	38,64	72,864	,435	,446	,902

**Tabla 12. Estadísticos total-elemento**

Tabla: Tabla resultado del análisis del Software SPSS Statistics

## **B. Naturaleza del Tejido Social**

Esta segunda variable, analiza cuál es la naturaleza de las relaciones sociales y el tipo de organizaciones al cuál asista. Esta sección tuvo un alfa de .869 como se expresa en la Tabla 12.

	N	%
Casos		
Válidos	31	93,9
Excluidos <sup>a</sup>	2	6,1
Total	33	100,0

**Tabla 13. Resumen del procesamiento de los casos**

Fuente: Tabla resultado del análisis del Software SPSS Statistics

Alfa de					
	Media de la escala si se elimina el elemento	Varianza de la escala si se elimina el elemento	Correlación elemento-total corregida	Correlación múltiple al cuadrado	Alfa de Cronbach si se elimina el elemento
NTS 1	51,39	131,312	,585	,848	,858
NTS 2	50,97	138,832	,524	,894	,861
NTS 3	52,06	134,596	,706	,866	,854
NTS 4	51,81	132,895	,641	,932	,856
NTS 5	51,35	133,837	,593	,794	,858
NTS 6	51,71	136,480	,572	,940	,859
NTS 7	51,74	134,198	,664	,932	,855
NTS 8	51,87	137,649	,522	,819	,861
NTS 9	51,03	138,832	,544	,725	,860
NTS 10	51,13	140,649	,478	,717	,863
NTS 11	50,35	148,970	,260	,748	,870
NTS 12	50,90	145,157	,330	,840	,868
NTS 13	49,68	152,626	,184	,467	,871
NTS 14	50,84	146,006	,328	,836	,868
NTS 15	51,26	139,398	,482	,715	,863
NTS 16	51,42	142,318	,452	,741	,864
NTS 17	51,71	137,813	,648	,678	,857
NTS 18	51,16	154,473	,022	,729	,878

**Tabla 15. Estadísticos total-elemento**

Fuente: Tabla resultado del análisis del Software SPSS Statistics

### C. Capacidad orgánica de Participación Social

La variable de Capacidad Orgánica y de Participación Social identifica la posibilidad que tienen los ANG de formarse en grupos y de generar una participación social.

		N	%
Casos	Válidos	29	87,9
	Excluidos	4	12,1
	Total	33	100,0

**Tabla 16. Resumen del procesamiento de los casos**

Fuente: Tabla resultado del análisis del Software SPSS Statistics

Alfa de Cronbach	Alfa de Cronbach basada en los elementos tipificados
,832	,833

**Tabla 17. Estadísticos de fiabilidad**

Fuente: Tabla resultado del análisis del Software SPSS Statistics

	Media de la escala si se elimina el elemento	Varianza de la escala si se elimina el elemento	Correlación elemento-total corregida	Correlación múltiple al cuadrado	Alfa de Cronbach si se elimina el elemento
COPS 1	26,14	52,623	,645	,712	,806
COPS 2	25,97	52,320	,577	,778	,811
COPS 3	25,86	49,195	,658	,855	,801
COPS 4	25,62	52,172	,590	,789	,810
COPS 5	25,69	52,650	,547	,647	,814
COPS 6	25,66	60,591	,123	,484	,854
COPS 7	25,59	54,037	,520	,763	,817
COPS 8	25,55	53,899	,556	,591	,814
COPS 9	25,76	53,333	,542	,602	,814
COPS 10	25,76	53,404	,493	,496	,819

**Tabla 18. Estadísticos total-elemento**

Fuente: Tabla resultado del análisis del Software SPSS Statistics

#### **D. Capacidad Asociativa de Grupos Económicos Locales**

Este conjunto de preguntas analiza la variable de Capacidad Asociativa de Grupos Locales, la cual analiza la capacidad de la sociedad para integrarse en grupos y movilizarse para la resolución de un problema. Esta sección tuvo un alfa de .916

		N	%
Casos	Válidos	31	93,9
	Excluidos <sup>a</sup>	2	6,1
	Total	33	100,0

**Resumen del Procesamiento de los casos.** Eliminación por lista basada en todas las variables del procedimiento.

Fuente: Tabla resultado del análisis del Software SPSS Statistics

Alfa de Cronbach	Alfa de Cronbach basada en los elementos tipificados	N de elementos
,916	,917	10

**Tabla 19. Estadísticos de fiabilidad**

Fuente: Tabla resultado del análisis del Software SPSS Statistics

	Media de la escala si se elimina el elemento	Varianza de la escala si se elimina el elemento	Correlación elemento-total corregida	Correlación múltiple al cuadrado	Alfa de Cronbach si se elimina el elemento
CAGEL 1	32,35	68,437	,494	,746	,918
CAGEL 2	32,06	66,129	,694	,833	,908
CAGEL 3	32,42	65,852	,708	,793	,908
CAGEL 4	32,29	62,080	,784	,792	,902
CAGEL 5	32,87	60,916	,764	,735	,903
CAGEL 6	33,71	65,946	,552	,553	,916
CAGEL 7	33,03	60,099	,807	,768	,901
CAGEL 8	33,29	64,680	,718	,681	,907
CAGEL 9	33,45	64,389	,577	,767	,915
CAGEL 10	32,87	57,983	,835	,845	,899

**Tabla 20. Estadísticos total-elemento**

Fuente: Tabla resultado del análisis del Software SPSS Statistics

## E. Gobernanza

Gobernanza es la variable dependiente y permite una aproximación a la situación de la estructura gubernamental y en qué medida esta, propicia o participa de un gobierno asociado desde las nuevas perspectivas de gobernar con la sociedad o está centralizado. El alfa de esta variable es de .933

		N	%
Casos	Válidos	33	100,0
	Excluidos <sup>a</sup>	0	,0
	Total	33	100,0

**Tabla 21. Resumen del procesamiento de los casos.** Eliminación por lista basada en todas las variables del procedimiento.

Fuente: Tabla resultado del análisis del Software SPSS Statistics

Alfa de Cronbach basada en los Alfa de Cronbach	elementos tipificados	N de elementos
,933	,934	12

**Tabla 22. Estadísticos de fiabilidad**

Fuente: Tabla resultado del análisis del Software SPSS Statistics

	Media de la escala si se elimina el elemento	Varianza de la escala si se elimina el elemento	Correlación elemento-total corregida	Correlación múltiple al cuadrado	Alfa de Cronbach si se elimina el elemento
GBNZA 1	26,52	97,633	,747	,802	,925
GBNZA 2	26,91	99,648	,696	,844	,927
GBNZA 3	26,67	97,292	,838	,873	,922
GBNZA 4	26,67	99,042	,777	,727	,924
GBNZA 5	26,76	97,377	,757	,812	,925
GBNZA 6	26,45	100,693	,553	,646	,934
GBNZA 7	27,15	101,695	,764	,665	,925
GBNZA 8	26,48	98,633	,760	,808	,925
GBNZA 9	27,21	104,797	,515	,549	,934
GBNZA 10	27,27	106,080	,626	,666	,930
GBNZA 11	26,82	99,716	,742	,845	,925
GBNZA 12	27,09	99,773	,752	,806	,925

**Tabla 23. Estadísticos total-elemento**

Fuente: Tabla resultado del análisis del Software SPSS Statistics

Lo anterior no permite hacer una valoración del instrumento con el objetivo de poder reestructurarlo de acuerdo con los datos obtenidos y poder generar un instrumento capaz de aproximarnos con mayor confianza al fenómeno analizado.

## **VII. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS**

En este apartado se presentan los resultados de los estudios tanto cualitativos como cuantitativos. Se precisa la manera en la que se desarrolló la investigación y los resultados, que se obtuvieron en las indagaciones. En el caso del estudio cualitativo, se subraya que para la recolección de información se hicieron entrevistas a los directores de las direcciones de Participación Ciudadana de los municipios de Guadalupe, Apodaca, Monterrey, San Nicolás de los Garza y San Pedro Garza García, esta información fue analizada mediante el software Nvivo para investigaciones cualitativas y métodos mixtos para posteriormente ser analizada mediante un análisis comparativo.

En lo que respecta al aspecto cuantitativo, la recolección de información se realizó a partir de una encuesta con escala de Likert aplicada a ciudadanos participantes en la estructura de Participación Ciudadana de los municipios referidos. El análisis de la información se realizó mediante el uso del software IBM SPSS Statistics, programa informático estadístico y posteriormente se modeló mediante el software estadístico SmartPLS. Los datos e información obtenidos a partir del análisis referido se exponen en este apartado.

### **7.1 Resultados y Análisis del estudio cualitativos**

#### **7.1.1 Análisis descriptivo. Un primer acercamiento al discurso**

Para una aproximación descriptiva del entorno municipal institucional se realizaron entrevistas a los titulares de las Direcciones de Participación Ciudadana de los gobiernos municipales de Monterrey, San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza, Guadalupe y Apodaca. Las entrevistas fueron realizadas entre noviembre de 2017 y abril de 2018 y el acercamiento fue mediante vías institucionales en el caso de Monterrey, Guadalupe, San Nicolás y Apodaca, y solo en el caso del municipio de San Pedro el acercamiento fue mediante contactos personales. En todos los casos hubo apertura para la colaboración en el estudio, solo en el caso de San Nicolás, el proceso implicó un sencillo trámite administrativo. El proceso para la programación de las citas fue muy eficiente y la espera

Una vez realizadas las entrevistas, se procedió a la realización de un análisis mediante el software de investigación cualitativa y métodos mixtos, NVIVO. Dicho estudio permitió un acercamiento inicial al contenido semántico del discurso de los informantes, según lo cuál, se obtuvo una nube de palabras que de forma esquemática presenta las expresiones más relevantes en las entrevistas. En la figura 7.1 se aprecia la relevancia de algunos términos, en especial el de participación, aunado al de municipio y ciudadanía.



Nube de palabras resultado del procesamiento de información en el Software Nvivo. Elaboración propia.



La entrevista se desarrolló a partir de tres categorías de análisis. La primera es la que se refiere a la estructura social. En esta categoría se agruparon las preguntas que tenían por objetivo, indagar en la naturaleza del tejido social y cómo se constituyen los grupos de participación ciudadana en el municipio. La segunda categoría es la de Mecanismos de Participación Ciudadana, donde se agrupan las preguntas que están enfocadas a distinguir las formas en las que el municipio dispone de mecanismos para la participación de ANG desde la perspectiva del gobierno. La tercera categoría es la de Cambios Institucionales, misma que agrupa las cuestiones asociadas a la manera en que los mecanismos institucionales de participación se han ido transformando.

En el análisis exploratorio se pudo apreciar claramente que el concepto preponderante en las entrevistas es el de participación y si bien es cierto que este pudiera enmarcarse dentro de los elementos que corresponden a la gobernanza, es importante destacar que en lo expuesto por los informantes, destaca la participación (de ANG) por encima de los mecanismos y los cambios institucionales. Este punto es relevante, pues en una primera aproximación a la realidad de cada municipio, se aprecia un reconocimiento a los ANG por encima de las estructuras y las transformaciones institucionales.

Además de la palabra participación, las alusiones más destacadas son municipio y ciudadanía. Los informantes parecen coincidir en que la participación es un eje fundamental de la gobernanza; según esta perspectiva, son los ANG los que tienen mayor relevancia en los procesos de gobernanza más allá de los mecanismos del municipio.

En conjunto, el esquema pudiera interpretarse como una representación del concepto de gobernanza en la cuál la participación es la acción por la cuál la ciudadanía y el municipio, entendido como estructura gubernamental se encuentran. Para los informantes, la vinculación del municipio y la ciudadanía se da en el acto de la participación y esto parece exponer una importante y significativa evolución de la tradicional figura gubernamental de carácter vertical, hacia una forma, postgubernamental, como lo denomina Aguilar (2010, pág. 189). En esta primera etapa sería aventurado afirmar que las estructuras de los gobiernos municipales referidos se articulan por procesos horizontales, incluyentes y

participativos, sin embargo, sí se puede afirmar que el perfil de las direcciones analizadas tiene –al menos– matices que perfilan la gobernanza en su forma administrativa de gobierno desde el punto de vista interpretativo. Las expresiones y líneas discursivas de los informantes pudieran ser englobadas en la definición de Gobernanza.

En un segundo plano, pero no menos importante, se puede apreciar la relevancia de términos como: proyectos, ciudadanía, nosotros, gente y tenemos. Los términos ciudadanía y gente pudieran ser agrupados en el concepto de ANG en tanto que el “nosotros” pudiera corresponder tanto al gobierno como a los ANG, sin embargo, la tendencia del uso del término corresponde a las acciones emprendidas desde las direcciones de participación ciudadana junto a lo cuál se aprecia también el término “tenemos” que suele expresar el reconocimiento explícito de una responsabilidad.

#### **7.1.2 Análisis por categorías**

En un segundo momento del análisis se procedió a análisis de las categorías de estudio, que como se mencionó con anterioridad son: Estructura Social, Mecanismos de Participación y Cambios Institucionales. Dicho análisis se realizó mediante el análisis contrapuesto de los informantes para una aproximación más detallada. A continuación, se presenta dicho análisis.

##### **A. Estructura Social**

Cada municipio está organizado de forma distinta y tiene una tradición de participación diferente, sin embargo, en todos los municipios existe la figura del juez auxiliar. El desarrollo de las estructuras, pudiera estar vinculado a elementos históricos y a tradiciones cívicas y sociales. Según la referencia del informante, el municipio de San Pedro, este, tiene una asociación vecinal constituida desde el año de 1978. La referencia expone no solo un dato sino el ejemplo de una tradición participativa histórica que se manifiesta en que también fue este el primer municipio del estado que implementó el tema de presupuesto participativo, el cuál ha sido implementado posteriormente por otros municipios del estado y recientemente se ha incorporado a la Ley de Participación Ciudadana.

Desde esta perspectiva, el análisis se direcciona a identificar las estructuras sociales que configuran la gobernanza y no el nivel de efectividad de las direcciones, puesto que las estructuras sociales obedecen a un conjunto de tradiciones sociales y no, en principio a un mecanismo gubernamental. Estos, proveen y organizan a partir de la propia naturaleza de las relaciones sociales y eventualmente de su propio aparato de gobierno. En el municipio de San Pedro existe una estructura que presenta distintas maneras de participación. Existen la figura de las mesas directivas por colonia, que se determinan mediante elecciones que son validadas por la dirección de Participación Ciudadana, estas mesas pueden tener periodos de entre uno y tres años, esto es regulado por la Dirección, pero de manera paralela, existe en las colonias, también la figura de las asociaciones civiles, legalmente constituidas y que se rigen bajo sus propios estatutos. Además, existe la figura de los jueces auxiliares (que en otros municipios se denominan delegados municipales. También existen “consejos consultivos ciudadanos, esa figura fue creada en el 91 y hay uno por cada secretaría de la administración pública centralizada, ayuntamientos, seguridad, desarrollo social, desarrollo urbano, etc.” Expresa el titular del municipio de San Pedro. Otra figura que se destaca es el de mujeres voluntarias: “también tenemos voluntarias. Siempre ha habido gente que es voluntaria en el DIF que nos apoyan y en esta administración tenemos el tema de las madrinas de San Pedro que son ciudadanas que comprometidas con el municipio fueron invitadas por el alcalde para ser madrinas literalmente de colonias en estado de riesgo y de bajos recursos, etc. Que necesitan mucho apoyo en ese sentido. La labor de las madrinas también tiene que ver con el desarrollo humano para capacitar a la gente para que tenga y encuentre “un trabajo digno” (Informante San Pedro Garza García).

El municipio de Monterrey tiene una estructura con menos figuras en el área de participación ciudadana, pero también compleja. En el municipio existen dos figuras relevantes. Primero, existe la figura de los jueces auxiliares que históricamente habían sido designados por el municipio pero que en la presente administración están siendo elegidos por los vecinos de las colonias mediante voto directo bajo la tutela de la dirección. Además, desde 2017, existe una figura denominada guía social que es elegida mediante el mismo procedimiento bajo el cual son elegidos los jueces auxiliares. Explica el informante de

Monterrey: “El juez auxiliar es el representante social del municipio de Monterrey”, y Precisa que el juez auxiliar además de las actividades convencionales de expedir documentos de identidad o domiciliarios pero además tiene la facultad de atender las necesidades de los colonos y detalla:

“Adentro de una casa hay muchas necesidades como por ejemplo algún padre de familia que se quedo sin empleo, también algún integrante de la familia joven que no pudo inscribirse en la escuela por falta de colegiatura por ejemplo alguna persona que está con cierta discapacidad y no tiene atención especializada por ejemplo un colchón antillagas un andador una silla de ruedas hay veces que las familias están en situaciones difíciles en algunos momentos cuando hay desempleo cuando hay cosas y requieren de algún apoyo para la economía familiar es ahí donde entra el apoyo del abasto de un despensa”

Por otra parte, la figura del Guía Social “está atento a que el bache se tape, a que la lámpara del alumbrado público este funcionando, a que el parque esté limpio este sin zacate a que la patrulla este pasando de manera regular o recurrente según sus horarios” . Esta figura está más vinculada con los servicios públicos. Tal disociación de funciones permite la integración de más actores a los procesos del municipio y operativamente plantea nuevas rutas de comunicación que administrativamente pueden ser más eficientes.

Según el informante de San Nicolás de los Garza, existe una tradición de participación ciudadana, en este caso, afirma que “desde hace más de veinte años ya tenemos por ejemplo el Comité de Acción Comunitaria con personas que llevan colaborando con nosotros cerca de veinte años”. Esto, adicional a los 300 jueces auxiliares repartidos en 300 zonas del municipio. Al igual que en los anteriores la estructura está compuesta no solo por jueces auxiliares, sino por otros grupos de ciudadanos que colaboran en otras tareas del municipio en acciones focalizadas al desarrollo.

En el caso del municipio de Guadalupe, existe también una tradición arraigada, que según expone el informante “Todo es a través de Participación Ciudadana, todo lo que el municipio quiere difundir, los programas sociales, estructurales o las obras (...) todo se hace mediante Participación Ciudadana”. En el municipio de Apodaca, el juez auxiliar de la colonia, luego el comité de Participación Ciudadana y luego los jefes de manzana; a esta estructura se adhieren aproximadamente trece mil personas.

A pesar de las distintas estructuras referidas y la amplia participación de los actores no gubernamentales en los diversos procesos y enfoques los informantes coinciden en que la voluntad de participación es uno de los retos más significativos que enfrentan. A pesar de que San Pedro Garza García, San Nicolás de los Garza y Monterrey tiene asociaciones organizadas de colonos, en todos los casos, la participación está centrada en la estructura de la Dirección de Participación Ciudadana y no se revelan otras estructuras sociales que intenten incidir en proyectos del municipio en la mayoría de los casos, salvo en San Pedro, en donde se han dispuesto mecanismos para que los ciudadanos participen activamente en los procesos gubernamentales.

## **B. Mecanismos de Participación**

El tema de la Participación Ciudadana como organismo municipal está muy desarrollado con respecto a otros estados de la república. Los informantes coinciden en que los organismos de participación son el vínculo de la ciudadanía con el municipio y el conducto por el que los gobiernos municipales se acercan a la ciudadanía. No obstante, al igual que en la revisión anterior, las formas son diversas, en Monterrey el tema de la deliberación tiene una relevancia significativa puesto que los jueces y los guías son elegidos mediante votaciones. El informante de Monterrey afirma lo siguiente: “el mecanismo que mejor se tiene es el de la elección de sus estructuras sociales; nos ha resultado muy conveniente también, el mecanismo de la audiencia pública”.

En Guadalupe, la descripción de la estructura, aunque más simple, está vinculada con temas de servicios públicos. Cabe señalar que una coincidencia importante entre los informantes es que las demandas de la ciudadanía más frecuentes son la seguridad y las que se refieren a servicios públicos como alumbrado, pavimentación y parques. En todos los casos, se han abierto procesos que sistematizan en mayor o menor medida el seguimiento de estas demandas que representan una tendencia importante en el interés de la ciudadanía.

En el marco de la vinculación de los organismos de Participación Ciudadana, es importante subrayar que la aproximación del gobierno a los ciudadanos se hace no tan solo desde

procesos administrativos, sino que, en todos los casos, las direcciones articulan espacios presenciales de encuentros gobierno y ciudadanía.

Los programas emprendidos por los organismos de participación ciudadana de los municipios referidos, son diversos, pero tienen la cualidad esencial de organizar las estructuras sociales y generar una red de colaboración que atiende demandas específicas mediante procesos establecidos que den respuesta a los intereses ciudadanos. Este enfoque no solo es un acercamiento conceptual a una acción pública, sino que desde una interpretación descriptiva se puede aludir a rasgos característicos de la gobernanza.

### **C. Cambios Institucionales**

Finalmente, el tema de Cambios Institucionales en todos los casos estuvo definido por la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León, la cual, actualmente está dando cohesión a todos los enfoques mediante la homologación de las figuras de los ANG. Los municipios referidos en el presente estudio están migrando a lo que exige dicha ley que además, confiere obligatoriedad al tema del Presupuesto Participativo el cuál no puede entenderse solo como un medio para la realización de proyectos, sino como otro mecanismo en sí mismo que contribuye a la cohesión social y a la asociación de diversos actores que establecen redes de colaboración y confianza.

Existe un claro contraste de los mecanismos y de participación e incluso de la manifestación de las necesidades en el tema de participación ciudadana; el informante de Monterrey lo expone con claridad: “anteriormente la participación se daba muy sola, muy aislada, con manifestaciones (pero), no volteaban a verlos; las autoridades volteaban a ver una necesidad, un requerimiento o a través de una manifestación o un manifiesto en el periódico (....) o mediante partidos políticos” pero la tendencia actual es a métodos más ordenados de participación y medios eficientes de colaboración. Según lo expuesto, la perspectiva de los informantes está asociada a la institucionalización de los mecanismos de participación, independientemente de filiaciones partidistas. Esta concepción también pudiera enmarcarse fuera de una perspectiva gubernamental cerrada. Estas declaraciones exponen un discurso en el que se dilucida la figura del gobierno como la de un facilitador

de procesos más que como un proveedor de soluciones. La aproximación a un gobierno colaborativo.

### 7.1.3. Análisis Comparativo

	<b>ESTRUCTURA SOCIAL</b>	<b>MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN</b>	<b>CAMBIOS INSTITUCIONALES</b>
<b>APODACA</b>	Está integrada por jueces auxiliares, comités de participación ciudadana y jefes de manzana, la participación se genera mediante la convocatoria de las estructuras gubernamentales	El principal mecanismo es el reglamento Municipal de Participación Ciudadana. Los Comités organizados por el municipio en los que se suele deliberar en lugares públicos asuntos comunes. Los comités son el enlace principal con la ciudadanía.	El tema del presupuesto participativo
<b>GUADALUPE</b>	Se integra por jueces auxiliares y jefes de manzana, y son un vehículo de comunicación del municipio con la ciudadanía. Fuera de estas estructuras, no hay grupos que colaboren con el gobierno	La participación en comités y la consulta popular para la realización de proyectos públicos.	La ley de Participación Ciudadana del Estado de N.L. la generación de comités ciudadanos por obras
<b>MONTERREY</b>	Se compone por jueces auxiliares que se encargan de identificar y buscar soluciones de las necesidades de las familias (desempleo, atención médica, atención especializada, etc.) y el guía social que se encarga de asuntos públicos como baches, alumbrado público, etc.	La elección de las estructuras sociales mediante el voto, la consulta y la vinculación entre la ciudadanía, ONG's y empresarios con el objetivo de resolver problemas públicos. El acercamiento del cabildo y el alcalde a las colonias	La ley de Participación ciudadana y el presupuesto participativo.
<b>SAN NICOLÁS DE LOS GARZA</b>	La estructura se conforma por delegados municipales (que es una figura semejante a los jueces auxiliares, Programas de Acción Comunitaria y programas de Seguridad, conformados por distintos comités cuidamos. Todos	Vínculo con los comités mediante los programas de acción comunitaria. La dirección de Participación ciudadana visita las colonias tres veces por año.	La Nueva ley de Participación Ciudadana que hace oficial las prácticas y costumbres del área.

	interactúan con el gobierno municipal mediante canales institucionales en los cuáles exponen demandas		
<b>SAN PEDRO GARZA GARCÍA</b>	Jueces auxiliares, juntas directivas elegidas mediante convocatorias públicas y elecciones, asociaciones civiles, consejos consultivos ciudadanos, contralores ciudadanos por deliberación pública y las madrinan. También las universidades desarrollan proyectos junto con la iniciativa privada para atender problemas públicos	La dirección de participación ciudadana es el organismo en el que se exponen las demandas y las propuestas. La Dirección vincula y organiza. Fueron los primeros en el estado en promover el presupuesto participativo.	El reglamento de Participación ciudadana fue un referente para la Ley de Participación Ciudadana del estado.
<b>COINCIDENCIAS</b>	Los jueces auxiliares (delgado municipal en caso de San Nicolás), son el vínculo principal entre actores gubernamentales y ANG. En algunos casos son primordialmente comunicadores y en otros gestores.	Los comités participan como vínculo y canal de comunicación entre gobierno y ciudadanía. A pesar de que son distintos los tipos de comunicación, todos, son un vínculo entre los distintos actores.	Las principales transformaciones institucionales, son producto de la Ley Estatal de Participación Ciudadana

**Tabla 24. Análisis Comparativo**

Fuente: Elaboración Propia

A pesar de que las estructuras sociales son diferentes y que la naturaleza de cada municipio es muy distinta a las otras, la organización de la estructura de participación ciudadana suele tener como base la figura de los jueces auxiliares, lo cuáles fungen como enlace con el municipio. Aún cuando parece haber diferentes formas de gobernanza en las ciudades referidas y de que existen mas o menos figuras que colaboran con los gobiernos, los jueces auxiliares –o el delegado municipal en el caso de San Nicolás de los Garza– son un canal de comunicación efectivo tanto para proporcionar información como para contribuir en programas. Las distintas estructuras sociales coinciden en la existencia de esta figura que desde el punto de vista de la gobernanza, es la que integra a los actores no gubernamentales con el gobierno.



Esta figura de jueces auxiliares además es fundamental en los mecanismos de participación de los municipios pues como vínculo institucional proporciona distintos tipos de comunicación a los ciudadanos. Bajo la perspectiva de la gobernanza, los comités de participación ciudadana tienen la función en los municipios referidos, de formar una colaboración que independientemente del grado de interacción que pudieran tener, pudieran entenderse como lo que Aguilar denominaría, una forma postgubernamental.

En el marco de los mecanismos de participación es importante reconocer que la ley de participación ciudadana ha homologado y principalmente estructurado la colaboración; este proceso de homologación se puede institucionalizar en la medida en la que las estructuras se encuadren a formas legislativas y se limiten las posibilidades de que las estructuras se vuelvan clientelares. La legislación en torno a la participación es un paso importante en los procesos de gobernanza, en especial si se contrasta con estados que incluso, no tiene direcciones municipales que específicamente contribuyan a la generación de mecanismos de gobernanza.

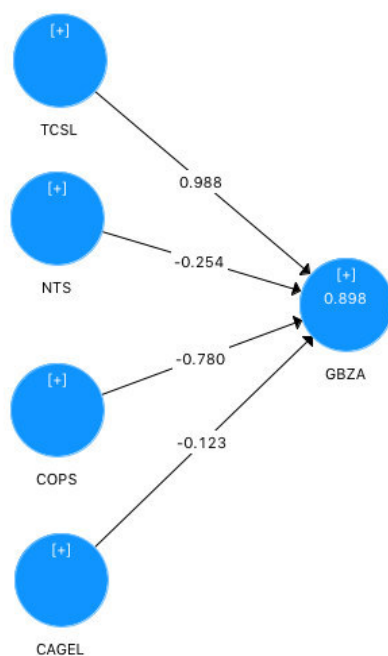
## **7.2 Resultados y Análisis del estudio Cuantitativo**

Con la finalidad de analizar el modelo con la certeza empírica de que los datos corresponden a una descripción de la realidad, se aplicó un tratamiento a los datos para proporcionar mayor certidumbre en el manejo de la información. “Según la teoría clásica, la confiabilidad se define como el grado en que un instrumento de varios ítems mide consistentemente una muestra de la población” (Oviedo & Campo-Arias, 2005, pág. 573)

En primer término, se procedió a reconfirmar los valores de Alfa de Crombach. El instrumento mantuvo validez y cohesión interna. Para la fiabilidad del instrumento, este debe obtener un Alfa de entre .5 y 1, no obstante, el .6 resulta cuestionable. En todos los casos, la validez del instrumento guardó una consistencia interna aceptable. En el caso de las encuestas de Guadalupe, los resultados fueron de .88, .84 para el caso de Apodaca y .70 en el caso de Monterrey.

La información recopilada, luego de ser analizada en el Software SPSS, fue analizada mediante el Software SmartPLS, el manejo de esta información, permitió un acercamiento más puntual y esquemático a los elementos investigados. En lo que respecta a la asociación de variables, los resultados del estudio en el municipio de Guadalupe muestran que la variable de Tradiciones Cívicas y Sociales de la Localidad tiene un mayor peso en relación con la variable dependiente. Dicha variable influye .995 en la Gobernanza en tanto que las otras variables tienen valores negativos. El modelo presenta un coeficiente de determinación (R cuadrada) de .826.

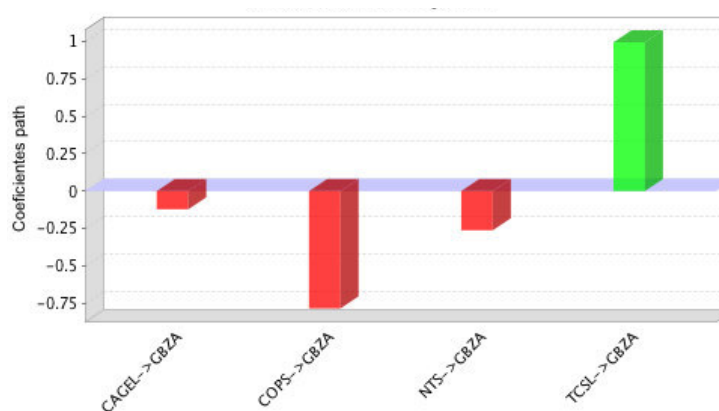
El planteamiento de la investigación es que las variables impactan positivamente en el desarrollo de la gobernanza, no obstante en una primera aproximación a la cuantificación en el caso del municipio de Guadalupe se observó que no todas las variables tienen un valor positivo, por el contrario, fuera de la variable que tiene una clara y contundente influencia de la variable dependiente, se aprecia que las variables de Naturaleza del Tejido Social, Capacidad Orgánica y de Participación Social y la Capacidad Asociativa de Grupos Económicos Locales no tienen una influencia sobre la gobernanza, de tal forma que, según el análisis, son las tradiciones históricas y cívicas las que determinan la relación de la ciudadanía con la estructura gubernamental. Las otras variables asociadas con los ANG no inciden positivamente en la gobernanza. Como se señala en la Figura 7.2, la mayoría de las variables asociadas a los ANG quedan excluidas del modelo, dado que no se establecen conexiones positivas que permitan afirmar que impactan en la colaboración con el gobierno.



**Figura 6. Modelo Guadalupe. Tradiciones Cívicas y Sociales**

Fuente: Modelo desarrollado a partir del análisis en el software estadístico SmartPLS. Elaboración propia

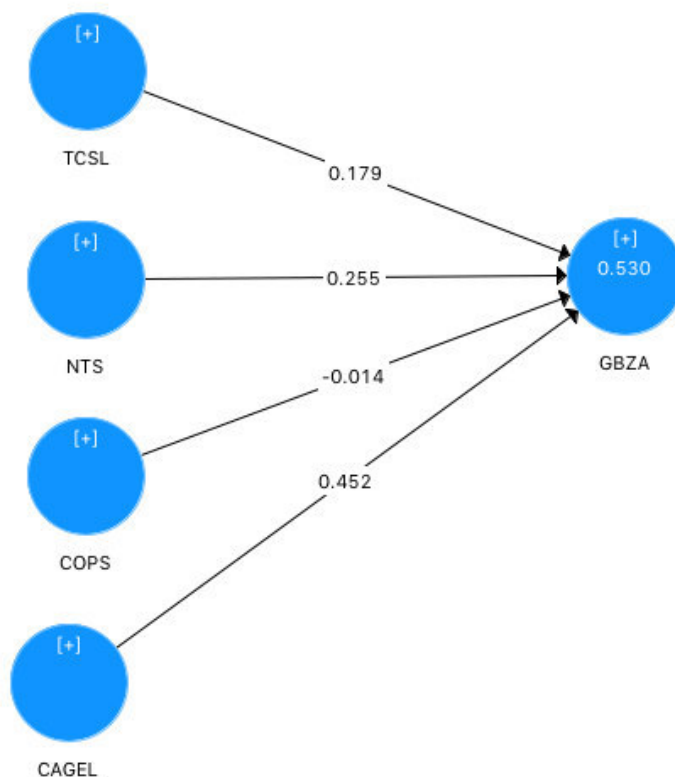
La variable de Tradiciones Cívicas y Sociales de la Localidad tiene una influencia significativa en la variable de gobernanza, con un Alfa de .94 y los coeficientes de Path como se muestra en las Figura 7.3.



**Figura 7. Coeficientes de Path: Guadalupe, N.L.**

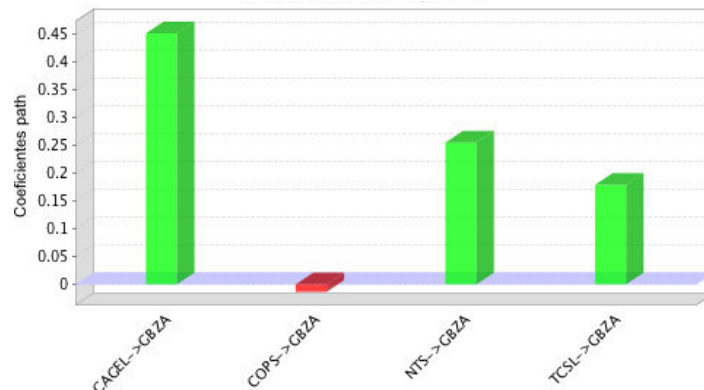
Fuente: Gráfica de Path, desarrollado mediante software estadístico SmartPLS. Elaboración propia

En el caso del municipio de Apodaca, se identificó una baja relación entre las variables. A diferencia del municipio de Guadalupe, la variable de Tradiciones Cívicas y Sociales de la Localidad es la que menos influye después de la variable de Capacidad Orgánica y de Participación Social. Así mismo, la variable que más parece relevante es la de Capacidad Asociativa de Grupos Económicos Locales (Figura 7.3). Según los coeficientes Path, la influencia parece distribuida entre las variables con una R cuadrada de .53 como se muestra en la Figura 7.4.



**Figura 8. Modelo Apodaca. Capacidad Asociativa de Grupos Económicos Locales**

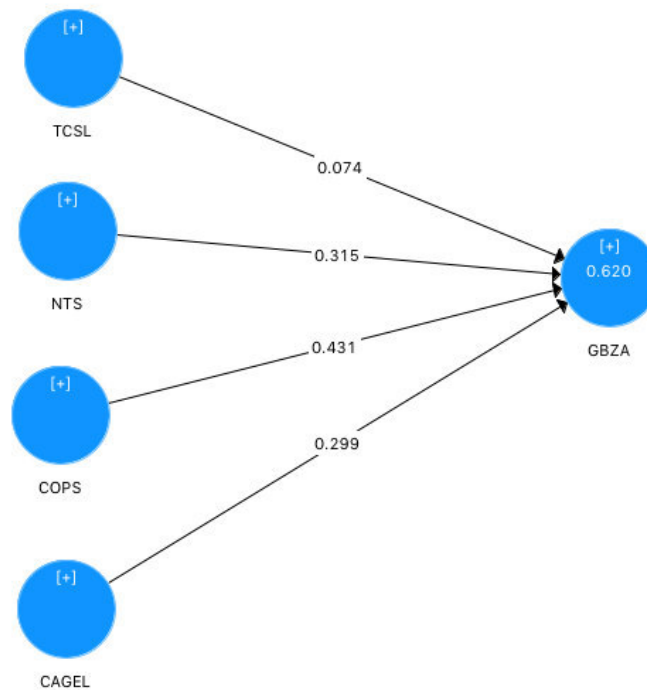
Fuente: Modelo desarrollado a partir del análisis en el software estadístico SmartPLS. Elaboración propia



**Figura 9. Coeficientes de Path: Apodaca, N.L.**

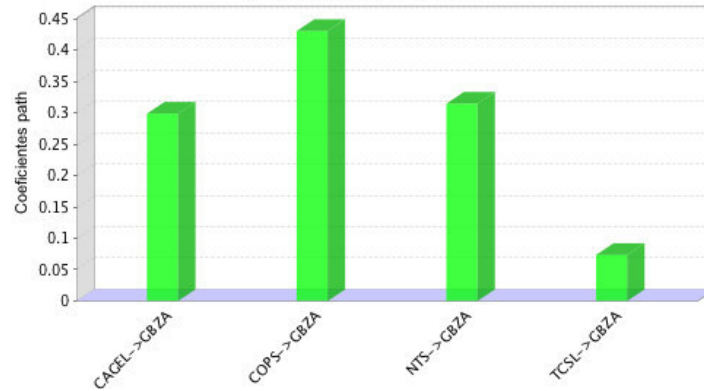
Fuente: Gráfica de Path, desarrollado mediante software estadístico SmartPLS. Elaboración propia

Para Monterrey, la variable que más se asocia a la dependiente es la de Capacidad Orgánica y de Participación Social (Figura 7.5). La R cuadrada es de 0.620. Las otras variables no parecen tener una asociación significativa a la variable dependiente en tanto que se aprecia una reducida influencia a nivel general de las variables asociadas con los ANG a la Gobernanza como lo expresan los coeficientes Path en la figura 7.6.



**Figura 10. Modelo Monterrey. Capacidad Asociativa de Grupos Económicos Locales**

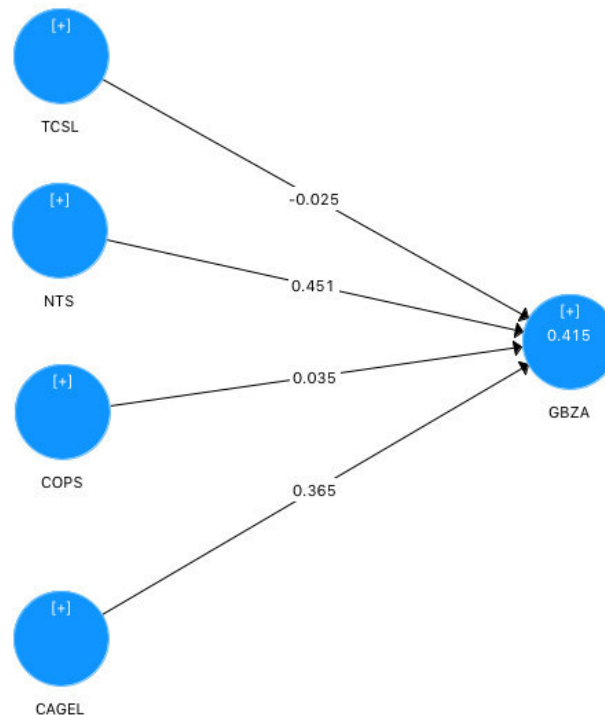
Fuente: Modelo desarrollado a partir del análisis en el software estadístico SmartPLS. Elaboración propia



**Figura 11. Coeficientes de Path: Monterrey, N.L.**

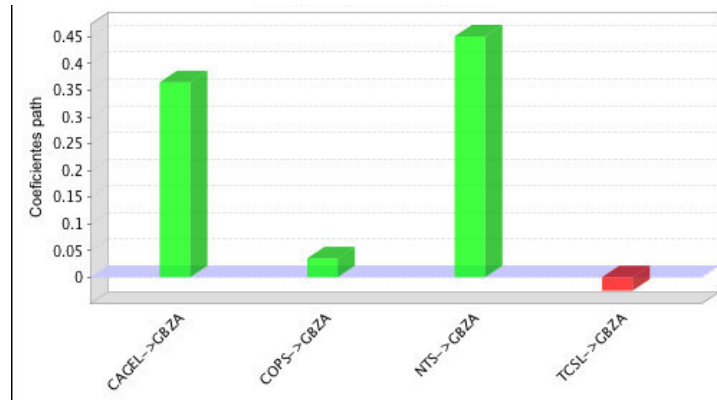
Fuente: Gráfica de Path, desarrollado mediante software estadístico SmartPLS. Elaboración propia.

El caso de San Nicolás de Los Garza es muy particular porque la influencia de las variables independientes sobre la dependiente es muy escasa y con un coeficiente de determinación de .415. En este caso, las variables vinculadas a los ANG no tienen una incidencia determinante en la gobernanza, dado que las asociaciones no permiten afirmar que la variable dependiente es influenciada por las variables independientes.



**Figura 12. Modelo San Nicolás de los Garza, N.L. Capacidad Asociativa de Grupos Económicos Locales**

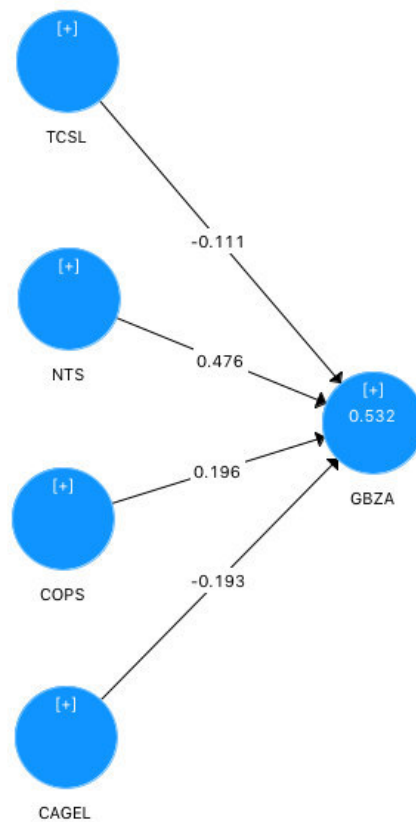
Fuente: Modelo desarrollado a partir del análisis en el software estadístico SmartPLS. Elaboración propia



**Figura 13. Coeficientes de Path: San Nicolás de los Garza, N.L.**

Fuente: Gráfica de Path, desarrollado mediante software estadístico SmartPLS. Elaboración propia

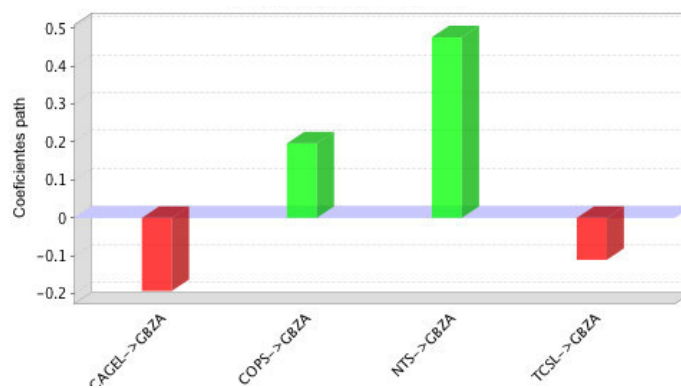
En lo que respecta al municipio de San Pedro Garza García el Patrón es semejante. La paradoja se encuentra en que, si bien es cierto que los parámetros de participación son muy altos, la gobernanza no está determinada por los actores no gubernamentales, por el contrario, los actores no gubernamentales tienen una escasa incidencia en la gobernanza, la cual no parece ser determinante (Figura 7.9). La variable que tiene un mayor peso es la de la Naturaleza del Tejido Social, sin embargo, la influencia no deja de ser escasa.



**Figura 14. Modelo San Pedro Garza García, N.L. Capacidad Asociativa de Grupos Económicos Locales**

Nube de palabras resultado del procesamiento de información en el Software Nvivo. Elaboración propia

Finalmente, la Figura 7.10 expresa gráficamente la tendencia positiva y negativa de la influencia de las variables independientes sobre a dependiente.



**Figura 15. Coeficientes de Path: San Pedro Garza García, N.L.**

Fuente: Gráfica de Path, desarroollada mediante software estadístico SmartPLS. Elaboración propia



	GUADALUPE	APODACA	MONTERREY	SAN NICOLÁS DE LOS GARZA	SAN PEDRO GARZA GARCÍA
R2	.89	.53	.62	.45	.53
TCSL	-.98	.17	.07	-.02	-.11
NTS	.25	.25	.31	.45	.47
COPS	-.78	-.01	.43	.03	0.19
CAGEL	-.12	.45	.29	.36	-.19

**Tabla 25. Cuadro Comparativo de las relaciones de las variables por municipio**

Fuente: Elaboración propia

## CONCLUSIONES

En la segunda mitad del S. XX, El Estado –en cuanto tal– experimentó una serie importante de transformaciones que han reconfigurado su estructura. Desde el surgimiento del enfoque de políticas públicas hasta los cambios institucionales y conceptuales detonados en la década de los setentas los cambios han sido constantes y complejos. En el contexto de las denominadas Transformaciones del Estado, hay conceptos que son claves para la comprensión de dichas transformaciones, puesto que son nociones no solamente conceptuales sino que convergen con procesos históricos que tienen múltiples y diversas implicaciones. Tal es el caso del concepto de gobernabilidad que fue el detonante de la reorganización del estado mismo y la generación de una nueva estructura administrativa. Sin embargo, es apropiado decir que si bien el tema de gobernabilidad es vigente, el término ya no ocupa un lugar preponderante en la academia. Por el contrario a casi cuatro décadas de que surgiera en los entornos científicos el término de gobernanza se ha posicionado tanto como concepto como instrumento de comprensión que a su vez, agrupa una urdimbre de conceptos que están asociados a formas colaborativas de comprender el ejercicio gubernamental. Si bien es cierto que los estudios sobre gobernanza no son la principal tendencia en los estudios de las ciencias políticas y la administración pública, existen aún tantos estudios como perspectivas del uso del concepto. También es cierto que, luego de una gestación conceptual compleja, el término se ha consolidado y ha sido retomado por los organismos internacionales para referir a una nueva forma de gobernar en la que participan distintos actores. Es pertinente además, independientemente del uso explícito del término, la interacción entre gobierno y sociedad, está planteada en mayor o menor medida en el diseño institucional. Ante esta realidad, es fundamental seguir indagando en la forma en que la Gobernanza se constituye en los entornos postgubernamentales.

Como se ha visto, los estudios de gobernanza tienen un amplio espectro de reflexión pero como se expuso en el trabajo, la reflexión se aproxima con mayor frecuencia hacia lo teórico. Ante la necesidad de comprender con mayor rigor las transformaciones del estado, y los paulatinos cambios en los procesos postgubernamentales es indispensable buscar

construir aparatos empíricos con mayores elementos de entendimiento del fenómeno. El propósito fundamental del presente estudio se centró en la búsqueda de elementos que tuvieran mayor peso en la gobernanza, bajo el supuesto que las variables asociadas a los actores no gubernamentales incidían preponderantemente en esta. Al respecto y después de un extenso proceso de investigación, se puede afirmar lo siguiente.

1. La denominada transformación del Estado, por la cuál se reorganiza la administración pública bajo una perspectiva gerencial y posteriormente genera mecanismos de colaboración tiene dos fundamentos conceptuales bajo los cuáles se pueden comprender tales transformaciones. En primer término, el concepto de Gobernabilidad propicia la reducción del Estado que tenía el objetivo de optimizar los recursos bajo las nociones de eficiencia y eficacia. Más tarde esta tendencia permitió que se articularan mecanismos para el desarrollo de un gobierno abierto a la incorporación de agentes ajenos al aparato gubernamental; esta tendencia eventualmente se convirtió en lo que hoy conocemos como gibernanza. Tales nociones conceptuales son conaturales a las transformaciones de Estado, de tal forma que en la medida en la que evolucionan los gobiernos, intgran en menor o mayor medida estas nociones no solo como conceptos, sino como forma de organización institucional.

A diferencia del término goberabilidad, que gozó de amplia popularidad, la gobernanza no es un concepto que esté presente con tal popularidad, pero según la revisión bibliográfica, en mayor o menor medida, sí existe una migración a formas de cobierno colaborativo. En lo que respecta particularmente a la presente investigación –en los municipios de Guadalupe, Apodaca, Monterrey, San Nicolás de los Garza y San Pedro Garza García– se pudieron apreciar distintas formas organizacionales pero la noción de gobernanza está presente en todos. El hecho de que las estructuras del gobierno municipal tengan Direcciones de Participación y variados mecanismos para la colaboración con ANG es un indicio de ello. Otro indico

importante es la denominada Ley Estatal de Participación Ciudadana que recoge las experiencias y buenas prácticas de participación con el fin de regular y homologar el tema en el estado. Así mismo, la aceptación y el avance que se ha dado en ese tenor, parecen evidenciar cierto grado de naturalización del tema en los gobiernos tanto estatal como federal ya que el discurso identificado tanto como de los ANG como de los funcionarios se anotaba en esa dirección.

2. Para la realización del presente estudio, se partió de la premisa de que las variables asociadas a los ANG tienen una mayor incidencia en la gobernanza, sin embargo como se ha visto las variables asociadas a la configuración de los ANG no inciden directamente en los procesos de gobernanza, por el contrario, en la mayoría de los casos, la relación que guardan dichas variables con la variable dependiente no expresan un vínculo significativo como se había contemplado en el diseño del estudio. Si bien, los resultados de la investigación se alejan de la hipótesis inicial, la lectura de la información expresan que a pesar de la complejidad interna de cada municipio y de los diferentes mecanismos de participación, los ANG no determina los procesos de gobernanza. La participación ciudadana que se da en distintas proporciones no generan mayor gobernanza. Por lo tanto, se puede afirmar que la gobernanza está determinada por otros factores que pueden estar asociadas a las estructuras gubernamentales de los municipios explorados.
3. Los municipios que fueron seleccionados para el estudio poseen rasgos y características diversas. La selección se basó en el supuesto de que la heterogenidad permitirá no solo contrastar, sino explorar si existía una variable asociada a los ANG que tuviera un peso significativo común en los municipios; si la gobernanza estuviera determinada por una variable común en los municipios a pesar de los rasgos heterogéneos, se pudiera afirmar que dicha variable pudiera explicar el fenómeno de la gobernanza en otros entornos municipales. Sin embargo, dado que no existe una variable que tenga un peso común en los casos analizados, que influya

determinantemente en los procesos de gobernanza, se puede afirmar que las variables asociadas a los ANG incidirán en la variable dependiente en función de las características propias de cada municipio y en el supuesto de que en futuros estudios, hubiera coincidencias en la relación de una variable de los ANG con la Gobernanza, lo que debiera analizarse sería la coincidencia de las características del entorno y no la relación en sí misma. Este hallazgo es importante porque las coincidencias entre variables no se explica tanto por las relaciones de estas sino por las condiciones del municipio.

4. La gobernanza, es producto de la interacción entre actores estatales y ANG, así como de la correspondiente colaboración en la dirección gubernamental. Al respecto, surge un cuestionamiento del que se desprenden dos supuestos: la gobernanza es resultado de la articulación de mecanismos de participación propiciados por el gobierno o bien la gobernanza es resultado de la gestión de los ANG que propician que propician la generación de mecanismos institucionales. Los resultados de la investigación apuntan a que no son los ANG los que propician mediante demandas y gestiones ciudadana los mecanismos institucionales. Si bien es cierto que las estructuras de participación ciudadana de los gobiernos municipales cuentan con mecanismos institucionales que aunque diversos, propician una participación efectiva de los ANG, también es cierto que la participación se da a partir de mecanismos con diferentes niveles de complejidad. La complejidad no tiene que ver con la eficiencia sino. Con la diversidad de mecanismos. El estudio expuso que a mayor complejidad de la estructura gubernamental en los municipios la colaboración de los ANG es mayor, pero a su vez, está más desvinculada de las variables asociadas a estos. De modo que se puede afirmar que si la complejidad es mayor, la participación de los ANG tiende a ser mayor, pero la Gobernanza, en este caso depende de la estructura gubernamental; por otro lado, si la estructura gubernamental del municipio, es menos compleja, puede existir participación de los ANG, pero en este escenario, la colaboración depende de las variables asociadas a estos y no a la estructura gubernamental. Así mismo, la complejidad de la estructura

gubernamental, determina si la gobernanza está influenciada o determinada por los ANG o los actores estatales.

Consecuencia del estudio, se puede afirmar que bajo las circunstancias que se realizó la investigación, las variables asociadas a la configuración de los ANG, no tienen incidencia en los procesos de la gobernanza. Tal resultado nos aproxima a un mejor entendimiento del fenómeno de la gobernanza en tanto que devela cómo se da la asociación de actores. La investigación ofrece elementos para poder afirmar que en las circunstancias que se elaboró el estudio, son los actores gubernamentales los que favorecen la colaboración y que esta puede incrementarse en razón de la complejidad de la estructura institucional. No obstante, si la participación es significativa a pesar de que la estructura gubernamental no fuese compleja, los ANG pudiesen tener una participación en la generación o fortalecimiento de la gobernanza. El estudio ofrece elementos que pueden constituir futuras investigaciones que favorezcan la comprensión de la gobernanza. La pertinencia de futuras investigaciones se justifica tanto por la necesidad de una comprensión más profunda del fenómeno desde el punto de vista científico, como porque los resultados pueden ofrecer elementos para la operación en el campo de la administración pública, desde el punto de vista social. Las transformaciones del estado, se han sucedido de manera compleja y paulatina, estas transformaciones plantean la exigencia de un gobierno colaborativo que recomponga las relaciones sociales y políticas, pero para esto, es indispensable reconocer que la ciencia es una imprescindible condición para la construcción de una sociedad justa, incluyente y capaz de generar las condiciones para la sostenibilidad de la vida humana.

## Recomendaciones para futuras investigaciones

La investigación permitió un acercamiento mayor al fenómenos de la gobernanza lo cuál ofrece elementos para una comprensión mas acertada de las relaciones entre los diversos actores, pero lo más importante es que nos perfila a nuevos cuestionamientos y por lo tanto al planteamiento de otras posibilidades de investigación. También nos acerca a la necesidad de ampliar la investigación y aplicarla a otros entornos, bajo la integración de otros factores que sigan esclareciendo la manera en la que las variables se relacionan en distintos contextos. Al respecto y a manera de epílogo se plantean las siguientes recomendaciones:

- a) La ciencias avanza vertiginosamente, por lo tanto es primordial hacer una relectura de los principales autores, tendencias y posturas teóricas sobre la gobernanza con el fin de actualizar la perspectiva de la investigación, poniendo énfasis en el análisis de los postulados teóricos y las acciones de los organismos internacionales en materia de Gobernanza. Además de la mera revisión del estado del arte, es importante valorar la posibilidad de establecer una metodología para el estudio de las persoectivas de la gobernanza como línea de investigación.
- b) Será necesaria la revisión exhaustiva de los instrumentos que pudieran modificarse en función de los hallazgos en el cuerpo teórico de la gobernanza y la experiencia del presente estudio. Las revisiones documentales y empíricas son pertinentes.
- c) Dados los resultados del estudio, es importante considerar el diseño de un instrumento que permita definir las características culturales, sociales y políticas del contexto del estudio. Si bien es cierto que las variables asociadas a los ANG no se asocian a la gobernanza, es preciso definir en qué situaciones ua variable asociada a los ANG puede incidir en la gobernanza y bajo qué condiciones exactas del cotexto pudiera llegar a coincidir.
- d) En el estudio, uno de los aspectos más relevantes, fue el hallazgo de la noción de complejidad en las estructuras de los gobiernos municipales. Los gobiernos municipales desarrollan mecanismos para la participación de ANG, estos

mecanismos pueden tener distintos grados de complejidad. Desde la perspectiva del estudio realizado, parece conveniente analizar con mayor profundidad la noción de complejidad como articulación de mecanismos institucionales que favorecen la gobernanza. En dicha noción pudieran existir factores interesantes de análisis que pudieran contribuir a la comprensión de la Gobernanza.

- e) Según lo anterior, se puede considerar la integración de un modelo de relaciones que incluya la noción de complejidad como factor relevante en la gobernanza, de parte de las instancias gubernamentales.
- f) La experiencia de la investigación plantea la posibilidad de llevar el estudio no solo a otros entornos municipales, sino a nivel estatal. También pudiera considerarse el presente estudio un factor detonante para explorar otras perspectivas de la gobernanza, de manera particular, la gobernanza educativa y la gobernanza universitaria.



## Bibliografía

- Cáceres, E. (2006). *Incidencia Política para la Gobernabilidad Democrática. Conceptos y Metodología*. Perú: InWent-Interactive Weiterbildung und Entwicklung GmbH (Capacitación y Desarrollo Internacional).
- Cabrero, E. (1999). Gerencia Pública Municipal. Marco de Análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales. En E. Cabrero, & G. Nava, *Gerencia Pública Municipal. conceptos Básicos y Estudios de Caso* (págs. 19-90). México, D.F.: CIDE.
- Cabrero, E. (2007). *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema: el reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*.
- Cabrero, E. (2012). *Acción Pública y Desarrollo local*. México D.F.: Fondo de Cultura Económico.
- Cabrero, E. (2013). *Acción Pública y Desarrollo Local*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (2013). Perfiles de Competitividad. En E. C. Mendoza, *Retos de la Competitividad Urbana en México*. México: CIDE.
- Cabrero, E. (2013). *Retos de la competitividad Urbana*. México, D.F.: CIDE.
- Cabrero, E. (2014). *Retos de la competitividad urbana*.
- Cabrero, E., Orihuela, I., & Ziccardi, A. (2003). *Ciudades competitivas- ciudades cooperativas: Conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas*. México, D.F.: CIDE.
- Chambers, R. (1983). *Rural development: Putting the last first*. Londres: Longman.
- Camou. (2010). *Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*.
- Cano, L. F. (Julio-diciembre de 2008). La Participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de la gobernanza. *Estudios Políticos* (33), 147-177.
- Launay, C. (Diciembre de 2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. (C. d. Popular, Ed.) *En Controversia*(185).
- Le Galès, P. (Febrero de 1995). Du Gouvernement des Villes à la Gouvernance Urbaine. *Revue Française de Science Politique*, 45(1), 57-95.
- Lewin, K. (1946). Action Research and Minority problems. *Journal of Social Issues*, 2(4), 34-46.
- Coleman. (1988). *Social Capital in the Creation of Human Capital*.

- Colmenares, A. M. (2012). Investigación acción-participativa: una metodología integradora del conocimiento y la acción. *Voces y Silencios: Revista Latinoamericana de Educación*, 3(1), 102-115.
- Colmenares, A. M., & Piñeiro, M. (2008). La investigación acción, Una herramienta metodológica heurística para la comprensión y transformación de realidades sociopolíticas. *Larus*, 14(27), 96-114.
- CONAFOR. (s.f.). *Diagnóstico participativo. Métodos e instrumentos para realizar*. México, D.F.: CONAFOR.
- Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles. (1994). La Carta de Allborg. *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad*.
- Longo, F. (2010). Ejes Vertebradores de la Gobernanza en los Sistemas Públicos. Un Marco de Análisis en clave Latinoamericana. *Revista del CLAD. Reforma y Democracias*, 73-102.
- Longo, F., & Echabarría, K. (2000). *La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas*. Documentos CLAD.
- Contreras, R. (2002). La Investigación Acción Participativa (IAP): Revisando sus teorías y sus posibilidades. En J. Durston, & F. Miranda, *Experiencias y Metodologías de la Acción Participativa* (págs. 9-17). Santiago de Chile: CEPAL.
- Contreras, R. (2002). La Investigación Acción Participativa (IAP): revisando sus metodologías y sus potencialidades. En J. Durston, Miranda, & Francisca, *Experiencias y metodología de la Investigación Acción Participativa* (págs. 9-17). Santiago de Chile: CEPAL.
- Cuñat, R. (2007). Aplicación de la Teoría Fundamentada (grounded theory) al estudio del proceso para ., (pág. 44).
- Aguilar Camín, H. (Octubre de 2015). Octubre, 2015. *Nexos*, XXXVIII(455).
- Aguilar, L. F. (Octubre de 2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Reforma y Democracia*(39).
- Aguilar, L. F. (2008). *Gobernanza y gestión pública*.
- Aguilar, L. F. (Enero-junio de 2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 22(43), 187-213.
- Aguilar, L. F. (2013). *El gobierno del gobierno*. México, D.F.: INAP.
- Aguilar, L. F. (2014). Las dimensiones y los niveles de la gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 11-36.
- Aguilar, H. (Octubre de 2015). Octubre, 2015. *Nexos*, XXXVIII(455).

- Arellano Gault, D., Sanchez Cetina, J., & Retana Soto, B. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 117-137.
- Arias, M. (2008). *Diagnóstico participativo: un instrumento para el planeamiento estratégico en el desarrollo comunitario*. Obtenido de <http://www.ciberoamericana.com/documentos/coibaworkingpapers/CWP%202.pdf>
- Azpúrua, F. (2005). La Escuela de Chicago. Sus aportaciones para la investigación en ciencias sociales. *Sapiens. Revista Universitaria de Investigación*, 6(2), 25-35.
- Banco Mundial. (2017). *La Gobernanza y las Leyes "Panorama General"*. Washington DC: Banco Mundial.
- Bielma, A. (1996). Política Pública y Gestión Municipal. En M. Merino, *Experiencias de buen gobierno municipal* (págs. 7-31). México, D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Bielma, A. (1996). Política Pública y Gestión Pública. En M. Merino, *Experiencias de Buen Gobierno Municipal* (págs. 7-31). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Bolos, S. (2003). Presentación. En S. Bolos, *Participación y Espacio Público* (págs. 7-36). México: Universidad de la Ciudad de México.
- Bordieu, P. (2000). *Poder, derecho y clases sociales*. España: Descleé de Browser.
- Departamento de Asuntos Económicos, ONU. (1992). *Cumbre para la tierra*. Río de Janeiro: ONU.
- Durston, J. (2000). *¿Qué es el Capita Social?* Santiago de Chile: CEPAL. División de Desarrollo Social.
- Falabella, G. (2002). Investigación participativa: nacimiento y relevancia de un nuevo encuentro ciencia-sociedad. En J. Durston, & F. Miranda, *Experiencias y Metodología de la Acción Participativa* (págs. 19-32). Marzo de 2002, Santiago de Chile,: CEPAL.
- Farinós Dasi, J. (2008). Gobernanza Territorial para el desarrollo Sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E. No. 46- 2008*, págs. 11-32(46).
- Font, J., Blanco, I., Gomà, R., & Jarque, M. (2012). Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales. Una visión Panorámica. *Transformación, Estado y Democracia*(50), 102-131.
- Franco, J. (2013). *Diseño de Políticas Públicas*. México: IEXE.
- García, I. M. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*.

- Geilfus, F. (2009). *Ochenta Herramientas para el Desarrollo Participativo*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Gobierno de la República. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, D.F.
- Gobierno Municipal de Monterrey. (2013). *Plan de Desarrollo Urbano de Monterrey*. Monterrey, N.L.
- Grooteart, C., Narayan, D., Nyhan Jones, V., & Woolcock, M. (2003). *Measuring Social Capital*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Guerrero, O. (2000). *La administración pública através de las Ciencias Sociales*.
- Guerrero, O. (2004). *La Nueva Gerenica Pública* . México, D.F.: Distribuciones Fontamara S.A.
- Guerrero, O. (2011). *La Admnistración Pública a través de las Ciencias Sociales*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Guillén L., T. (2001). *Federalismo, gobiernos locales y democracia* (Segunda Edición ed.). México, D.F.: Instituto Federal electoral.
- Guillen, A. S. (Marzo de 2009). Orígen, Espacio y Niveles de Participación Ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience* , 179-193.
- Gómez, C. (2003). La descentralización y la participación en México: marco general para una estrategia de desarrollo local. *Ponencia Presentada en XVI Seminario de Sociología*, (pág. 1). Universidad de las Américas, Cholula, Puebla.
- Gómez, C. (Marzo de 2013). Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su implementación. *Daena: International Journal of Good Conscience*(8), 177-194.
- Gómez, C., & Arango, X. (Noviembre de 2012). Administración Pública y Gobrnanza: el papel de la Gestión en las Organizaciones Públicas. *Deana: International Journal of Good Conscience*, 7(3), 109-122.
- Gómez, C., & Hernández, G. (2015). Participación, representación y legitimidad. El caso de Nuevo León. En *Panorama de la reforma electoral 2014 en México: Debates y análisis con experiencias desde el estado de Nuevo León*. UANL.
- Gómez, C., & Hernández-Martínez, G. (2016). Participación, representación y legitimidad. El caso de Nuevo León. En G. Tsamez, X. Arnago, & T. I. blanch (Ed.), *Panorama de la Reforma Electoral 2014 en Mèxico. Debates y Análsis con experiencia desde el etado de Nuvo León* (págs. 44-65). México.
- Gómez, M., Varela Mattute, A., & Rivera Sánchez, S. (2012). *Mejores Prácticas de Gobernanza en los Consejos Consultivos Nacionales en Materia Agropecuariay ambiental*. D. F. , México: Instituto pra la Defensa del Interés Público A.C.

- Hevia, F., Vergara-Lope, S., & Ávila Landa, H. (Juli-Dic de 2011). Participación Ciudadana en México: Consejos Consultivo e instancias Públicas e Deliberación en el Gobierno Federal. *Perfiles Latinoamericanos*(38).
- Huerta Wong, J. E. (Enero a junio de 2017). ¿Es el Capital Social un tipo de Capital? Un Análisis desde el proceso de estratificación. *Revista del Colegio de San Luis*(13).
- INAFED. (20012). *Programa agenda desde lo Local*. México, D.F.: INAFED.
- INAFED. (2004). *Agenda desde lo Local*. México, D.F.
- INAFED. (2012). *Programa Agenda desde lo Local* (Séptima Edición ed.). México, D.F.: INAFED.
- INAFED. (s.f.). *Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Local*. (Secretaría de Gobernación) Obtenido de Sitio Web de SEGOB: [http://snim.gob.mx/es/inafed/inafed\\_que\\_es\\_agenda](http://snim.gob.mx/es/inafed/inafed_que_es_agenda)
- INEGI. (2007). *Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte, México. SCIAN 2007*. Aguascalientes, Ags.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en Gobernanza. En A. Cerillo I Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (2da Edición ed., págs. 57-82). Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid.
- Marrero, A. (2006). *La teoría del capital social. Una crítica en perspectiva*.
- Martínez, M. (2009). *Ciencia y arte en la Metodología Cualitativa*. México, D.F.: Trillas.
- Max-Neef, M., Elizalde, A., & Hopenhayn, M. (2010). *Desarrollo a escala Humana, Opciones para el futuro*. Madrid, España: Biblioteca CF+S.
- Mazurek, H. (2009). Gobernabilidad y Gobernanza: el aporte para los territorios y América Latina. En H. Mazurek, *Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina* (págs. 13-30). Instituto Francés de Estudios Andinos, UMIFRE 17, CNRS/MAEE.
- Merino, M. (2013). *La participación ciudadana en la democracia* . D. F., México: Instituto Federal Electoral.
- Merino, R. (2007). *Sociología para la intervención social y educativa*.
- Michael Leyton, S. G., & Ileri Ablanado, L. G. (2007). *Agendas Ciudadanas Para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil* (Mc. Editores ed.). México.
- Monedero, J. C. (Septiembre-diciembre de 2012). Gobernabilidad: Validez/invalides o moda del concepto. *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*(216), 9-23.

- Montero, J., Gunther, R., & Torcal, M. (Julio-Sep de 1998). Actitudes hacia la Democracia en España: Legitimidad, descontento y desafección. *Reis: Revista española de Investigación*(83), 9-49.
- Morales, J. M., & Salazar M., J. (enero-abril de 2009). La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*(49), 229-250.
- Mori, M. d. (2008). Una propuesta Metodológica para la interevención Comunitaria. *LIBERABIT: Lima (Perú) 14: 81-90, 2008, 14, 81-90.*
- Muñoz, P. (2013). La influencia de los actores no estatales en el sistema internacional. *Revista AFESE. Temas Internacionales, 58*(58), 100-112.
- Nierenberg, O. (2006). *El diagnóstico Participativo local en intervenciones locales*. México, D.F.: Centro de Apoyo al Desarrollo Local.
- OCDE. (2015). *Estudios Económicos de la OCDE*. México 2015: OCDE.
- Olvera, A. J. (Diciembre de 2008). Las Relaciones entre Democratización y Participación en México: apuntes para su historia. (I. F. ENS, Ed.) *Controversia*(191).
- OECD. (2014). *Society at a Glance 2014. OECD Social Indicators*. Organisation for Economic Co-operation and Development , Directorate for Employment, Labour and Social Affairs. OECD.
- OECD. (2015). *Society at a Glance 2014. OECD Indicators*. Paris: OCDE.
- OECD. (2017). *Society at a glance 2016. OECD Indicators*. Paris: OECDE.
- Oriol Prats, J. (2003). El Concepto y el Análisis de la Gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*(14-15), 239-269.
- Ornelas, C. (Mayo de 2003). Las Bases del Federalismo y la Descentralización en Educación. *Revista Electrónica de Investigación Educativa, 5*(1), 117-134.
- Oviedo, H. C., & Campo-Arias, A. (2005). Aproximación al uso del coeficiente Alfa de Cronbach. *Revista Colombiana de Psiquiatría, XXXIV*(4).
- PAcheco-Pedraza, A. (2013). Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas de Mario Bassols y Cristobal Mendoza, coordinadores, México, Antropos. *Frontera Norte, 25*(49), 197-201.
- Perez, E., & Arenas, E. (2012). Agenda desde lo local: Desarrollo Sostenible y Desarrollo Humano. *Revista Austral de ciencias Sociales*(22), 43-54.
- Piovani, J. (2011). La escuela de Chicago y los enfoques cualitativos : términos y conceptos metodológicos. *Papers: Revista de Sociología, 96*(1), 245-258.
- (2002-2006). *PND*.

Portilla, O. (agosto de 2005). Política Social: del estado de bienestar al estado neoliberal, las fallas recurrentes en su aplicación. *Espacios Públicos*, 8(16), 100-116.

(s.f.). *Programa 21* .

Punyaratabandhu, S. (2004). *Commitment to good governance, development and poverty reduction: methodological issues in the evaluation of progress at the national and local levels*. (Departament of Economic and Social Affairs) Recuperado el 5 de Febrero de 2016, de DESA. Development Policy and Analysis Division: [http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp\\_bg\\_papers\\_archive.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_bg_papers_archive.shtml)

Putnam. (1995). *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*.

Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: Instituto de Investigaciones Filosóficas.

Ramírez, J. (2005). *Tres visiones del Capital Social: Bourdieu, Coleman y Putnam*.

Real, J. (2002). Visiones sobre el Papel de los Actores no Gubernamentales en las Políticas Públicas. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (págs. 1-20). Lisboa.

RedEAmerica. (2014). *Guía de Diagnósticos Participativos y Desarrollo de Base*. Bogotá, Colombia: RedEAmerica.

Restrepo, B. (2005). Una variante pedagógica de la investigación-acción educativa. *OEI-Revista Iberoamericana de Educación* .

Revesz, B. (2009). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. En H. Mazurek, *Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina* (págs. 33-56). Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, UMIFRE 17, CNRS/MAEE.

Reyes G., E. S. (2006). Federalismo, sociedad y globalidad: los restos del porvenir. *Política y Cultura, primavera*(25), 27-45.

Rosas-Funseca, F. J., Calderón-Maya, J. R., & Campos-Alanis, H. (2012). Elementos Conceptuales para el Análisis de la Gobernanza Territorial. *Quivera*, 113-136.

Ruano de la Fuente, J. M. (2002). La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* . Lisboa, Portugal.

Ruano, J. M. (2002). *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico* .

Sanchez Mejorada Fernández, C. (2010). Ciudadana, La Participación. En G. Garza, & M. Scteingart, *Los Grandes Problemas de México* (Vol. II, págs. 618-657). D. F., México: Colegio de México.

- Sanchez Ramos, M. Á. (2009). La Participación ciudadana en la Esfera de lo Público . *Espacios Públicos*, 12(25), 85-102.
- Secretaría de Economía. (2015). *Pro México, inversión y Comercio*.
- Silva, I., & Sandoval, C. (2012). *Metodologías para la elaboración de estrategias de Desarrollo Local*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Silva-Herzog, J. (Octubre de 2015). El vaciamiento de la Democracia. *Nexos*, XXXVII.
- Tapia, M., Campillo, B., Cruickshank, S., & Morales, G. (2010). *Manual de Incidencia en Políticas Pública*. México: Alternativas y Capacidades A. C.
- Thompson, A., Gamble, J., Peteraf, M., & Strickland III, A. (2012). *Administración Estratégica. Teoría y casos*. (18va Edición ed.). México: McGraw-Hill.
- Transparency International. (2017). *People and Corruption: Latin America and the Caribbean. Global Corruption Barometer*. Berlin: Transparency International.
- United Nations. (1992). Agenda 21. *United Nations Conference on Environment & Development*. Rio de Janeiro, Brazil. Sustainable Development: United Nations.
- Uvalle, R. (2007). *Perspectiva de la Administración Pública contemporánea*. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Uvalle, R. (2007). *Perspectivas de la Administración Pública Contemporánea*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Uvalle, R. (2011). Las Políticas Públicas en el arquetipo de la Gobernanza Democrática. *Revista del CLAD Reforma y democracia* (50).
- Venne, M. (2011). Des Citoyens Responsables. *Télescope*, 17(1 ), 194-2012.
- Verduzco Verduzco, M. I., Leal Trujillo, J., & Tapia Álvarez, M. (2009). *Fondos Públicos para las Organizaciones de la Sociedad Civil. Análisis del Programa de Coinversión Social*. México: Alternativas y Capacidades A.C.
- Zavala, J. S., & Porras, F. (2012). Participación Ciudadana y Gobernanza Local Como Forma de Gobierno. En G. Zarembreg, *Redes y Jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina* (Vol. I, págs. 137-158). FLACSO México- International Development Research Centre (DCR).
- Ziccardi, A. (2003). El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. *Gestión y Política Pública*, XII(2), 323-350.
- Zicardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*.





